

同济大学经济与管理学院

---

硕士学位论文

---

中国土地征收制度改革研究——由温州实践引发的思考

---

姓名：林刚

---

申请学位级别：硕士

---

专业：土地经济与管理

---

指导教师：何芳

---

20081101

## 摘要

随着中国经济建设的快速发展和城市化进程的加快，农村集体土地被大量征收。在社会主义市场经济不断完善的今天，中国土地征收制度却因为中国农地制度安排的先天不足等原因，历经沿革仍被打着“计划经济”的烙印，已经越来越不适当今社会经济发展的要求。因此当前土地征收制度的弊端逐步显现，在某些方面已经到了很严重的程度，甚至对中央统筹城乡发展，建设和谐社会的方针政策带来极其不利的影响，因此土地征收制度改革已势在必行。温州市的土地征收实践是根据中央有关土地征收的法律法规精神实施的，并根据温州不同历史时期的实际情况历经多次修改。本研究通过采用定量与定性分析方法相结合的研究方法或理论与实践相结合的研究方法，讨论了温州土地征收制度改革的历程和存在的问题，以及这些问题所带来的种种弊端。本研究认为虽然温州土地征收制度在一些方面进行了改良，但是受到农地制度先天制度安排不足的制约，仍然摆脱不了计划经济的影响，存在着种种问题，远不能适应社会主义市场经济发展的要求，从而带来现实中的各种社会问题。本研究通过分析温州土地征收制度改革的历程和存在的问题，认为我国在征地制度改革中需借鉴温州的改革经验和教训，应当从农地制度这个源头改起，从产权制度入手，彻底排除各种阻碍土地征收制度市场化的因素，使其与现阶段社会经济发展相适应，以彻底解决其带来的各种社会问题，并进一步促进我国社会经济的良性发展。

**关键词：**土地征收 制度改革 市场化

## ABSTRACT

As China's economic construction is developing rapidly and the urbanization process is speeding up, farmland is levied largely at the same time. Though Socialist Market Economy is improving and developing, due to the inherent weaknesses of rural land system, China's land expropriation system ('System') is still under the banner of 'planned economy' despite decades of reformation, which leads to the ill adaptability of the System to current Social and Economic Development. The pitfalls of the System are being shown, in some aspects they have reached a serious level and have extremely negative impacts on the principles and policies for Coordinated Development of Urban-rural Area and constructing of harmonious society. Accordingly, a reform on the System is imperative. In Wenzhou city, Farmland Expropriation practice is implemented in accordance with laws and regulations of P.R.C, with adjustments according to local situations in various historical periods. Via combined method of quantitative and qualitative analysis, we will discuss the course and existing problems of Wenzhou land expropriation system reformation. We consider that China's land expropriation system innovation can draw upon the experience and lessons obtained in Wenzhou. The innovation should start with farmland system, proceed with property rights system, and remove all obstacles to land expropriation system market-oriented reformation, therefore the System will be adaptable to Social and Economic Development, and moreover, it will promote the development.

**Key Words:** land expropriation ,system reformation, market oriented reformation

## 学位论文版权使用授权书

本人完全了解同济大学关于收集、保存、使用学位论文的规定，同意如下各项内容：按照学校要求提交学位论文的印刷本和电子版；学校有权保留学位论文的印刷本和电子版，并采用影印、缩印、扫描、数字化或其它手段保存论文；学校有权提供目录检索以及提供本学位论文全文或者部分的阅览服务；学校有权按有关规定向国家有关部门或者机构送交论文的复印件和电子版；在不以赢利为目的的前提下，学校可以适当复制论文的部分或全部内容用于学术活动。

学位论文作者签名： 孙刚

二〇〇八年十月八日

-----

经指导教师同意，本学位论文属于保密，在        年解密后适用本授权书。

指导教师签名：		学位论文作者签名：	孙刚
年    月    日		二〇〇八年十月八日	

## 同济大学学位论文原创性声明

本人郑重声明：所呈交的学位论文，是本人在导师指导下，进行研究工作所取得的成果。除文中已经注明引用的内容外，本学位论文的研究成果不包含任何他人创作的、已公开发表或者没有公开发表的作品的内容。对本论文所涉及的研究工作做出贡献的其他个人和集体，均已在文中以明确方式标明。本学位论文原创性声明的法律责任由本人承担。

签名： 林刚

二〇〇八年十月八日

# 第1章 引言

## 1.1 问题的提出

城市化进程是历史发展的必然趋势，是经济和社会发展的客观要求，是人类文明进步的重要标志。改革开放以来，我国城市化快速发展，城市空间迅速扩展。同时，大量农用地被征收，人均耕地面积不断下降。伴随着城市化进程，越来越多的农地将被征收，这是今后相当长一段时间内我国城市化必然要经历的一个阶段。1992年邓小平南巡讲话及党的十四大后，中国正式确立“建立社会主义市场经济体制”的改革目标，我国的社会主义市场经济体制从初步建立到现在的发展壮大，一直处于一个不断地自我完善的过程。同时为适应经济发展，我国的各项制度安排也从计划经济体制模式向市场经济体制模式不断转变。“城市的土地属于国家所有。农村和城市郊区的土地，除由法律规定属于国家所有的以外，属于集体所有；宅基地和自留地、自留山，也属于集体所有。”<sup>1</sup>因此我国土地所有制形式有两种，即国有制和集体所有制。“任何单位和个人进行建设，需要使用土地的，必须依法申请使用国有土地；但是，兴办乡镇企业和村民建设住宅经依法批准使用本集体经济组织农民集体所有的土地的，或者乡（镇）村公共设施和公益事业建设经依法批准使用农民集体所有的土地的除外。前款所称依法申请使用的国有土地包括国家所有的土地和国家征收的原属于农民集体所有的土地。”<sup>2</sup>国家为公共利益的需要，可以依法对集体所有的土地实行征收。<sup>3</sup>因此我国现行土地制度规定一般的建设项目要占用农用地的必须由国家将集体所有的土地征收为国有后供给使用。即国家垄断一级土地市场。但是在我国经济体制全面转轨为市场经济的背景下，现有的土地征收制度因为农地制度先天制度安排不足的制约以及自身所具有太多的计划经济色彩而暴露出很多弊端。首先是失地农民问题。改革开放以来，根据专家估计，由于建设开发区、大中型城市规模扩张和小城镇建设，征收土地已经导致近4000万失地农民。<sup>4</sup>一些失地农民由于素质不高，再就业能力不强，难以找到新的生活来源；一旦失地农民征地赔偿费花光以后，失去土地的农民必将成为就业无路、收入无源、生活无靠、保障无门的贫困群体，成为农村社会的不安定因素。由于种种原因，失地农民数量大、征地补偿费比较低、就业形势严峻、整体谋生能力差、缺乏基本社会保障等问题一直不能得到比较好地解决，导致一些地方出现群体性事件，严重影响了国民经济发展和社会稳定。其次是

<sup>1</sup> 《中华人民共和国宪法》第一章第十条

<sup>2</sup> 《中华人民共和国土地管理法》第四十三条

<sup>3</sup> 《中华人民共和国土地管理法》第二条

<sup>4</sup> 廖小军，《中国失地农民研究》，北京，社会科学文献出版社，2005，P4

全国耕地面积锐减，国家粮食安全形势堪忧。自1997年以来，中国粮食产量逐年下降，至2003年已经从1996年的50463万吨下降到43070万吨，减少了7393万吨，并且有继续下降的趋势。粮食播种面积也由1997年的17亿亩下降到2003年的不足15亿亩，下降了2亿多亩。粮食安全问题的呼声再次提到领导决策层的议事日程。我国可开垦为农地的土地资源不仅非常有限，而且地理位置偏僻，质地非常差，开发这些土地不仅使被开垦地区造成水土流失，生态恶化(沙尘暴就是例证)，而且导致农业生产成本的上升，农业收益能力下降。这使得我国国际竞争力本来就不强的农业生产雪上加霜。还有就是我国市场经济体制的确立，价值规律对土地的配置作用越来越明显，而我国农地价值与建设用地的价值相差巨大，必然导致各个利益集团争相将农用地用合法及不合法的方法转为建设用地。全国涉及土地违法的行为日益增多，“据国土资源部执法局统计，1999年至2002年，全国立案查处土地违法案件54.9万多件，涉及土地面积122万公顷。”<sup>1</sup> 2003年2月，党中央、国务院做出决定，开始了以开发区清理整顿为重点的全国土地市场治理整顿。2004年上半年，全国发现土地违法案件共有42297起，已立案32575件，涉及土地面积21689.5公顷，其中耕地13341.7公顷。<sup>2</sup>据第七次全国利用卫星遥感技术监测的90个城市图斑初核统计，2005年10月至2006年10月，新增建设用地图斑中，除重点项目外，未能提供合法用地手续的1.3万宗，涉及土地面积约24万亩。这90个城市中，有11个城市违法用地的面积超过了1万亩，其中很多是中等城市；有17个城市违法用地宗数占新增建设用地宗数的比例在80%以上；有8个城市违法用地占新增建设用地面积的比例在80%以上。经过4年多的土地市场治理整顿，我国土地违法并未得到有效遏制，土地执法形势依然严峻。

本文以浙江省温州市为例研究我国发达地区城市化进程中的土地征收制度问题。温州位于浙江省南部沿海，由于历史上交通比较闭塞，区位条件较差，国家投资不足，自然资源也无明显的优势，1978年以前温州的经济发展非常缓慢，属浙江省内经济较为落后的地区。改革开放后，温州初步走出了一条通过率先市场化来促进区域经济社会迅速发展的新路子，经济发展极为迅速，形成了著名的“温州模式”。温州模式是一种典型的利用民营化和市场化来推进工业化和城市化的区域经济社会发展模式。<sup>3</sup>与之相适应，温州在推进工业化和城市化进程中土地征收体制与发育较好的市场经济体制发生冲突较早，出现的矛盾较多，土地征收制度的调整也较频繁。其土地征收制度改革倾向较明显，如大幅提升征地补偿，建立土地征收听证制度，失地农民社会保障体系的初步建立等等。但是因为种种

<sup>1</sup> 秦立东，《审计署、国土资源部风暴袭前青岛自查5万亩违规土地》，21世纪经济报道，2003年7月10日

<sup>2</sup> 宋建军、石培华、肖金成，《土地市场治理整顿实情》，中国发展观察，2005年3月号

<sup>3</sup> 史晋川、朱康对，《温州模式研究：回顾和展望》，浙江社会科学，2002年第3期

原因，温州土地征收制度虽历经改良，还是无法适应市场经济的发展要求而带来许多问题，并且由于体制的束缚，其市场化改革之路已举步为艰了。以温州为例来研究城市化进程中的土地征收制度，可以总结归纳在市场经济发达地区当前的征地制度所共同面临的问题和发展规律，为市场经济发达地区城市化进程中的征地制度改革提供理论依据和对策建议，同时也为市场经济相对落后的我国其他地区未来的土地征收制度改革提供更为清晰的思路。因此研究温州的土地征收制度可以为我国今后的土地征收制度改革提供有益的借鉴和帮助。

## 1.2 研究的目的和意义

土地征收是政府为了公共利益而依法强制取得他人土地并给予补偿的行为。现阶段中国农村土地的征收是指国家凭借行政权力，通过法定程序，强制性将农村集体所有的土地转为国家所有，并给予补偿的特定政府行为。我国土地征收制度形成于计划经济时代，从建国后沿用至今，尽管其间在征地补偿标准方面作了一些调整，但是没有从根本上触动土地征收制度本身，这与我国市场经济体制的改革进程很不适应。在现实中诸如粮食安全问题、失地农民问题、土地违法案件高发等与现行土地征收制度息息相关的各种社会问题层出不穷，不得不让我们对现行的土地制度尤其是土地征收制度进行反思。本研究的主要目的就是以温州的土地征收制度为例，针对当前我国土地征收制度中存在的种种缺陷和弊端，深入分析了这些问题产生的深层次原因，并借鉴各国（地区）的先进经验，提出应当通过改革农地产权、严格限制征地范围、征地补偿市场化等手段，深化我国土地征收制度改革，使其与我国社会主义市场经济发展水平相适应，以彻底解决其带来的各种社会问题，并进一步促进我国社会经济的可持续性发展。

## 1.3 基本概念

### 1.3.1 土地征收的涵义及特征

农地的涵义分为两种，狭义的农地是指用于农业用途的土地，即农用地；而广义的农地是指农村土地，除农用地外，还包括农村的建设用地。在我国，土地征收制度主要是指农地征收制度，是指国家针对集体所有土地的征收制度，也就是国家基于公共目的需要，依法将集体所有的土地收归国有，并给予失地农民以补偿的法律制度。

土地征收作为一项基本的土地法律制度，普遍存在于各国的法律之中。土地征收是保证国家公共设施和公益事业建设所需土地的一项重要措施。无论是资本主义国家还是社会主义国家，为了发展社会公共事业，都设置了土地征收法律制

度。综观各国法律，土地征收在涵义上基本是一致的，即：国家或政府为了公共目的而强制将私有（我国是集体所有）土地收为国有并给予补偿的法律制度。土地征收权的设立是随着土地所有权的社会性增强而逐渐产生的。在人类社会早期，人们利用土地行为较为单一，土地资源相对丰富。随着人类社会的发展，人地关系逐渐紧张，土地利用中的个人利益与社会公共利益的冲突日益增多，甚至出现了个人利用土地权利侵害社会利益的现象。同时由于土地的不可移动性以及自然承载能力的无法替代性，国家为了公共利益需要利用特定土地，这种无弹性需求往往无法通过市场或其他途径来实现，惟有通过强制力的征收措施使国家建设用地需求得到满足。为此，各国（地区）建立了土地征收法律制度，美国称之为“最高土地权的行使” eminent domain，英国称之为“强制收买” compulsory purchase，法国、德国及我国台湾地区称之为“土地征收” land expropriation，日本称之为“土地收用”或“土地收买”，香港地区则称之为“官地收回”。<sup>1</sup>土地征收制度作为两种权力间冲突与妥协的一种机制，一般认为其具有以下几个特征：

1. 主体国家性。只有国家才能在土地征收法律关系中充当征收主体，因为只有国家才能享有国家建设之需要依法征收土地的权利，尽管直接需要土地的是具体的国家机关，企事业单位，社会团体以及个人，但是他们作为土地需要的单位只能根据自己用地的实际需要，依照法律规定的程序向土地机关提出用地申请。另外还要明确国家虽是土地征收的主体，但是实际行使征收权的是各级人民政府和土地管理机关，他们代表国家具体行使此权。
2. 公共利益的唯一标准。公共利益是土地征收权行使正当性和合理性的唯一标准。土地征收制度的核心在于无需取得土地所有人的同意而强制取得土地所有权，这与土地所有权受法律保护的规则发生冲突。而为了公共利益剥夺土地所有者权益的土地征收是公共利益本位观，即“个人利益服从于公共利益”的体现。公共利益的目的使得土地征收合法性得到普遍认同。
3. 强制性。土地征收是一种具有强制性的征收行为，“各个人对于他自己那块地产所具有的权利，都永远要从属于集体对于所有的人所具有的权利”，<sup>2</sup>国家征收土地的指令，是行政命令，被征收土地者必须服从，不得阻碍。
4. 有偿性。土地征收是基于公共利益而实施的，也就是说国家为了满足社会成员共同利益的需要而牺牲了无义务的一部分人的利益，破坏了原有的利益分配格局，所以必须对做出牺牲的人给予补偿，以体现公平、公正原则。
5. 权属转移性。因公共利益需要，国家限制被征用者对其土地自由处分，责令其将相应产权向国家转移。

### 1.3.2 土地征收与土地征用

<sup>1</sup> 朱青，中外土地征用制度比较与借鉴[J]，国土资源，2000年1月号，P50

<sup>2</sup> [法]卢梭著，何兆武译.社会契约论[M]，商务印书馆，1980，P34

2004年宪法修正案21条规定：“国家为了公共利益的需要，可以依照法律规定对土地实行征收或者征用并给予补偿。”从此我国从宪法高度区分了“土地征收”和“土地征用”，改变了两者长期以来混用的状况。宪法修正案区分土地征收与土地征用具有重要的理论意义和实践意义。宪法修正案对土地征收与土地征用的区分使我国的立法更规范和严谨，而且为我国的土地法和物权法进一步具体规范土地征收和土地征用制度奠定了宪法基础。将过去的“征用”一词改为“征收和征用”，改变了过去我们把土地征收与土地征用混在一起统称为“土地征用”作为研究对象的历史，使用词更加准确，更加符合社会实际的需要。从实践上看，不是所有的公共建设都需要进行转移土地所有权的土地征收，一些临时性的项目可能只需取得土地使用权即可满足需要。土地征用可以填补这方面的制度空白，这样有利于对被征用人的权利保护。

1998年《土地管理法》规定“国家为了公共利益的需要，可以依法对集体所有的土地实行征用。”《土地管理法实施条例》规定，“国家依法征用的土地”属于国家所有。由此可见，我国土地被“征用”以后，土地的集体所有权转变为国家所有权，土地权属发生了转变，因此此处立法上所说的“土地征用”是指“土地征收”。同时，《土地管理法》规定，建设项目施工和地质勘查可以临时使用国有土地或者农民集体所有的土地，同时应支付临时使用土地补偿费。临时建设用地制度利用的是土地的使用权，也需要具备“公共目的性”和“补偿性”的条件。因此，可以说我国的临时建设用地制度本质上是土地征用。正因为此，2004年8月23日根据修改后的宪法规定的精神，我国已经将《土地管理法》条文中改变所有权的“征用”修改为“征收”。

## 1.4 研究方法

通过分析温州土地征收制度改革的历程和存在的问题，认为我国在征地制度改革中需借鉴温州的改革经验和教训，应当从农地制度这个源头改起，通过改革农地产权、严格限制征地范围、征地补偿市场化等手段，深化我国土地征收制度改革，使其与我国社会主义市场经济发展水平相适应，以彻底解决其带来的各种社会问题，并进一步促进我国社会经济的可持续性发展。

本论文主要讨论温州土地征收制度下温州土地征收的实践。对不同部分内容分别采用定量与定性分析方法或相结合的研究方法或理论与实践相结合的研究方法，讨论我国土地征收制度的改革。

## 1.5 研究框架

本论文通过理论与实证分析相结合，围绕温州的土地征收制度进行系统研究。本论文分为引言性质的第1章、主体部分、结论性质的第七章，一共为七章。

第1章作为引言，论述农地制度改革的背景，概括进行这一课题研究的理论依据，提出研究方法，概括本文的框架结构与研究内容。第2章理论基础与国外土地征收制度的借鉴。第3章我国现行征地制度弊端及其原因分析。第4章温州土地征收制度发展历程。第5章温州土地征收制度的弊端及原因分析。第6章现行土地征收制度改革的对策。第7章结论与展望。

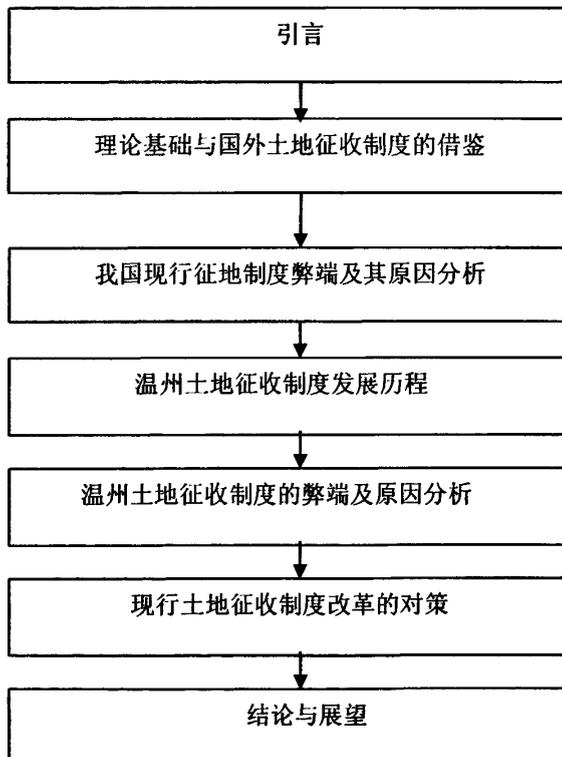


图 1.1 论文结构框架图

## 第2章 理论基础与国外土地征收制度的借鉴

### 2.1 征地制度的有关理论

在众多学者针对征地制度改革提出的理论见解中,涉及到很多理论性、概念性的问题,充分理解这些理论和概念,将有助于我们更好地了解学者们关于征地制度改革的分析和建议。

#### 2.1.1 产权理论

产权是指产权主体拥有的与财产有关的权利的集合,它是一定社会的人与人之间财产关系的法律表现。产权交易是提高资源配置效率的一种方式,只有完全产权才能够进行自由交易。一项完全产权是指对某一财产具有可以完全实施的排他性的使用及收益权、自由的转让权。科斯定理认为,在各方能够无成本地讨价还价即交易成本为零时,只要产权界定清楚,无论是如何界定的,市场运行的最终结果都是一样的,且达到帕累托最优。最初的产权就会影响到市场配置资源的效率。产权界定土地征收的实质是土地所有权的转换,而土地所有权是对土地支配的绝对权利,可以分解为:占有、使用、收益、处分四项基本的权能。并且具有由绝对向相对转化的趋势。随着人地矛盾越来越尖锐,不管是大陆法系,还是英美法系国家,有利于土地利用的制度被越来越多的国家所推广,原来绝对所有权的概念在实际操作中越来越不受重视,而有利于充分利用和流转的产权概念逐渐被推广。行使土地所有权具有排他性,除了代表社会公共目的国家对集体和个人所有的土地实行必要的干预外,其他任何人不得对土地所有权人行使其权利进行干预。<sup>1</sup>

#### 2.1.2 土地征收理论

##### (1)土地征收的法律条件

在人类社会早期,人们土地利用行为比较单一。此时,所有权具有绝对性和无限制性。但是任何试图使一个事物变得极为绝对的同时,就必然会出现人们所不希望看到的负效应的出现。随着社会的发展,土地利用中的个人利益与社会利益之间的冲突日益增多,甚至出现了个人随意滥用其所有权而损害社会利益的现象。这时人们对所有权保护的绝对现象开始反思:个人利益与个人生活质量密切相关,而社会利益关注的是整个社会的稳定与发展,更重视全体成员的共同利益,当个人利益与社会利益发生冲突时,社会公共利益必须优先考虑。基于这种思想,

<sup>1</sup> 刘红,《我国土地征用问题研究》,首都经济贸易大学硕士学位论文,2004年3月,P7

19世纪末20世纪初,所有权义务论成为一个渐被接受的主流观念,且作为一种理念被广而推之。所有权义务论亦所有权社会论,其首倡者被认为是德国著名学者耶林,他提出:所有权行使之目的,不应仅为个人的利益,同时亦应当为社会的利益。因此现在应当以“社会所有权”制度来代替“个人所有权”制度。土地所有权的社會性因此成了土地产权的重要特征之一。政府基于公共利益的需要,对所有权的行使做出了一定的限制,土地征收就是主要的形式之一。由于土地征收同土地所有权受法律保护的原则的冲突,容易引起土地征收权是否合宪以及是否滥用的争论。因此,公共利益的性是土地征收权合理行使的唯一标准和界限。公共利益是指社会普遍的利益。这个概念具有高度的抽象性和不确定性。公益概念实际上是一种价值判断,必须以一个变迁中社会的政治、经济、社会及文化等因素及事实作为考量该价值的内容。土地征收中的公共利益可分为绝对公共利益和相对公共利益两个层次。绝对公共利益是一个社会广泛承认的,独立于社会、国家现时的政策之外的社会价值,如国民健康、教育、公共交通等;相对公共利益是根据不同的发展阶段,经由政府和民众选择的,符合社会、国家急需原则的阶段性的社会利益,如经济重建初期,经济发展就是公共利益。因此,公共利益是一个动态的概念。以公共利益为理由的征收应是国家为实现公共利益所采取的最后手段,为防止土地征收权的滥用,征收必须严格遵守此原则,并且在社会、国家急需,并且尽可能保障人民的财产权利的前提下行使。

## (2)土地征收的补偿理论

土地征用补偿是因国家或政府征用权的行使,对于特定人发生经济上的特别损失,而由国家或政府对受损失的人负金钱给付的义务。不同的社会经济发展阶段具有不同补偿理论,历史上土地补偿的理论主要有(陈泉生,1994):

①既得权说。此说认为人民的既得权既然是合法取得的,就应当得到绝对的保障,即便是由公共利益的需要,使其遭受经济上的特别损失,也应当基于公平的原则给予补偿。此说是以自然法思想为基础,理论较为陈旧,而且对于既得权以外的权利所受到的损害,也未能说明补偿的理论依据。

②恩惠说。此说强调国家统治权与团体利益的优越性,主张绝对的国家权力,以及法律万能和公益至上。因此,此说认为个人没有与国家相对抗的理由,甚至完全否认国家对私人有提供损失补偿的必要。国家侵害个人权利给予补偿,那完全是出于国家的恩惠。此说颇具专制色彩,难以说明现代的土地征收补偿制度。

③公用征收说。此说认为国家法律固然有保障个人财产的一面,但也有授予国家征收私人财产的权力的另一面,对于因公共利益的需要而作的合法征收,国家可以不承担法律责任,但是仍然应给予个人相当的补偿,以求公平合理。

④社会职务说。此说摒弃权利天赋的观念,认为国家为了使各人尽其社会一

分子的责任，首先应承认各人的权利，这是实现社会职务的手段，因为权利的本质具有义务性，人民的财产被征收后，国家酌量给予补偿，才能使其社会职务得以继续履行。

⑤特别牺牲说。此说基于法的公平正义的观念，认为国家的合法征地行为，对人民权益所造成的损失，与国家课以人民一般的负担不同，它是使无义务的特定人对国家所作的特别牺牲，这种特别牺牲应当由全体人民共同分担给其以补偿，才符合公平正义的精神。

综上几种学说，特别牺牲说在实际运用中比较容易被接受，也较有说服力，多数国家通常采用此理论对被征地主体进行相应的补偿。从这一学说可以看出，土地征收补偿作为一种调节的技术方式，将公民、法人及其他社会组织所受的特别牺牲分由全体人民共同负担。具体地说，就是当某特定人在公共利益需要的原则下，即无可归责于其本身的情况下而遭受特别异常的牺牲时，基于公平正义的精神，应当由全体人民共同分担其牺牲，以调节其个人的损失。这样做的目的在于谋求国家公益和个人私益之间的协调，以达到法律生活的安定。

### (3)土地征收的补偿原则

土地征收补偿的理论依据仅提供了必须对征地人实行经济上补偿，但具体的补偿与各国经济发展水平以及采用的土地政策有关，通常发达国家具有较强的经济实力，可以对被征地人实行充分而完全的补偿，一些国家则为防止土地的投机或从公平的角度考虑，往往采用相当补偿原则或不完全补偿原则。因此，世界上存在三种补偿原则(陈泉生，1994)，具体内容分别为：

①完全补偿原则。该原则从“所有权神圣不可侵犯”的观念出发，认为损失补偿的目的在于实现平等，而土地征收是对“法律面前一律平等”原则的破坏，为矫正这一不平等的财产权侵害，自然应当给予完全的补偿，才符合公平正义的要求。其理由如下：

1) 从平等原则来看，土地征收的受益者是全体人民及该地的利用者，既然众人受有利益，那么对于因土地征收而蒙受特别牺牲的被征收人，理应由众受益人负担完全补偿其损失的责任，才属公平。也就是说，平等权是宪法所保障的基本权利，被征收人既然因土地征收而蒙受特别牺牲，而社会全体成员又因征收了土地而受益，那么以社会全体来负担完全补偿被征收人的损失，才符合平等原则的精神。

2) 从财产权保障来看，宪法保障人民的财产权，而财产权保障的核心在于损失补偿。财产权因公益征收而被损害时，财产权人固然应当忍受其侵害，但对其应给予完全补偿，使其能以该补偿重新取得与被征收标的物同等价值之物，以恢复被征收前同样的财产状况，这样才符合宪法保障财产权的宗旨。

3) 从生存权的保障来看, 宪法保障人民的生存权, 而土地多为广大人民生活的依靠, 其一旦被征收, 势必威胁到被征收人的生存, 惟有给予完全补偿, 才能有效保障人民的生存权或生活权。为此, 该原则主张, 补偿应包括一切附带损失, 即补偿不仅限于征收的客体, 而且还包括与该客体有直接或间接关联以及因此延伸的一切经济上和非经济上的利益。

②不完全补偿原则。该原则从强调“所有权的社会义务性”观念出发, 认为财产权因负有社会义务而不具有绝对性, 可以基于公共利益的需要, 而依法加以限制。但征收土地是对财产权的剥夺, 它已超越了财产权限制的范围, 因此基于公共利益的需要, 例外地依法准许财产权的剥夺, 应给予合理的补偿, 否则财产权的保障将成为一纸空文。其理由如下, 因为征收土地是强制剥夺人民的权利, 使人民遭受特别牺牲, 按理应该给予超过一般自由成交价格的补偿, 但是在所有权社会化的今天, 个人应受社会的制约, 有忍受相当牺牲的义务。为此, 为了调和权利剥夺和社会义务, 该原则主张, 补偿应仅限于被征收财产的价值, 至于难以量化的精神上的损失, 生活权的损失等个人主观价值的损失, 应当视为社会制约所造成的一般牺牲, 个人有忍受的义务, 不应予以补偿。至于可以量化的财产上的损失、迁移损失以及各种必要费用等具有客观价值而又能举证的具体损失, 则应给予适当的补偿。

③相当补偿原则。该原则认为, 由于“特别牺牲”的标准是相对的、活动的, 因此对于土地征收补偿应分别情况而采用完全补偿原则或不完全补偿原则。在多数场合下, 本着宪法对财产权和平等原则的保障, 就特别财产的征收侵害, 应给予完全补偿, 但在特殊情况下, 可以准许给予不完全补偿。比如对于特定财产所给予的一般性限制, 由于该限制财产权的内容在法律的权限之内, 因此要求权利人接受低于客观价值的补偿, 并没有违反平等原则的要求。

纵观世界各国, 土地征收补偿的原则各不相同, 即使是同一国家, 随着权利观念从权利私有化向权利社会化的转变、以及经济发展状况的不同也有不同的规定。如德国、日本等国大多经历了完全补偿——不完全补偿——相当补偿的阶段。德国(陈新民, 2001)在一次世界大战前强调对财产权人充分的补偿, 因而, 对于财产权人的损失, 既包括对土地的通常价值的补偿(指物对任何人都能使用的价值以及对任何人都能产生及估价计算得出的便利及舒适的价值), 又包括对于该物的特别价值的补偿(即除通常价值外, 基于某种条件及关系才产生的价值)。人民遭到公权力的侵害而牺牲时, 应给予被征收人任何可能损失的补偿, 这种通常损失及特别损失的并列补偿, 以市场经济的交易价值作为估价标准。一次大战后, 由于国内经济情况随着战争范围的扩大及时日的拖久而日益困难, 对人民遭受的一切损失皆予以补偿已不可能, 因此对土地征收的补偿采取不完全补偿的原则, 认

为被征收人不可以牺牲大众利益的代价取得不劳而获的利益，其补偿的是被征收物的收益价值，而非较高的、含有期待及投机性质的市价。然而这种补偿既然低于市价，则对于依赖该土地为生的人民如以耕种为生的农民，势必无法以所获的补偿在区域内购买相当的土地，则对被征收人产生了不公平。因此法院认为若是被征收人是依赖被征收土地而生存时，则应按市价补偿，而其他的损失，只要是非投机性的价值也可得到补偿。二次世界大战后，进入相当补偿阶段，即以公平的市价(通常价值)进行补偿。国内经济复兴后，又返回完全补偿的原则，即包括按照市价所确定的实体损失(土地及其附着物)、其他财产损失(与被征收实体无关，而因征收产生的直接及必然的损失)与特别不利损失。

就世界整个发展趋势来看，对于国家合法行为所造成的损失，其补偿范围与标准均呈日渐放宽之势，以便对人民所遭受的损失以更充分、更完全的补偿。特别对一些发达国家如美国、英国等为了避免强制征收，更多的是采取同土地所有者合作或商议的形式获得土地，只有当协商不成时，才动用征地权。

## 2.2 国外(地区)土地征收制度的概况及借鉴

土地征收制度是世界上许多国家和地区广泛采用的一项土地管理制度，存在公益性、强制性和补偿性等共同点。但由于各国的国情不同，在土地征用范围、征地程序、征地内容以及征地补偿原则等方面存在一定的差异。国外市场经济国家的土地所有制类型一般分为两种，一种是美国、澳洲、加拿大、日本等国奉行的土地私有制。允许土地自由买卖、转让；第二种是英国及英联邦的国家、地区，土地所有权属于国家，使用权可以出卖一定年限。出卖年限最长可达 999 年，也有 150 年、99 年、75 年等等，到期可以续卖(买)。由于国外市场经济国家及我国港台地区在土地征用过程中遇到的问题较我国为早，并通过不断的发展而得以解决和完善，因此对我国现阶段土地征收制度改革具有借鉴意义。

### 2.2.1 美国的土地征收制度

在美国，土地征用称为“最高土地权的行使”。《美国联邦土地政策管理法》规定，政府有权通过买卖、交换、捐赠或征用的方式获得各种土地或土地权益。政府鼓励农民保护农业土地资源，不会轻易征用农民土地。美国宪法规定：“非依正当法律程序，不得剥夺任何人的生命、自由或财产；非有合理补偿，不得征用私有财产供公共使用。”这就意味着，土地征用必须具备三个要件，即正当的法律程序、合理补偿、公共使用。关于征地问题，美国法律规定：政府因发展公共事业而征地，个人要做出让步，但是，政府必须提出需要征地的充分理由，以及不低于市场价格的足够补偿。由于美国是典型的土地私有制国家，所以通过给予合

理补偿来征用土地实际上就是购买土地，是一种市场行为。美国土地征用补偿标准是根据土地被征用时的市场价格为基准，加上土地可预期的未来价值，并充分考虑土地所有者的利益而加以补偿。根据美国财产法“，合理补偿”是指赔偿所有者财产的公平市场价格，包括财产的现有价值和财产未来赢利的折扣价格。美国土地征用补偿根据征用前的市场价格计算；同时，还补偿因征用而导致邻接土地所有者、经营者的损失，充分保障了土地所有者的利益。所以，为了避免政府操纵征地过程，确定给农民的补偿一般通过独立的市场中介组织，如资产评估公司等对土地的价值进行评估。这个价值不仅包括土地的现有价值，还包括它将来一段时间可能产生的盈利。如果土地所有者对补偿金额不满意时，还可继续提出要求，从而获得较为满意的价格。但若政府出于公共利益考虑，如果认为补偿金支付过多，也可要求法院裁决土地所有者退还部分补偿金。体现的是征地价格不是以单方意志来确定的，征地双方均可依据法律程序提出自己的要求，最终取得双方都能承受的价格。

美国联邦法律规定，政府不得长期闲置和储备土地，不允许在地价上与土地所有者竞争，当拥有闲置土地时必须通过拍卖等方式出售；为了公共目的时，可以征收私有土地进行公共设施的提供，土地所有者不得阻拦，必须提供，决不可以待价而沽。

### 2.2.2 日本的土地征收制度

日本由于65%的土地为私人所有，只有35%的公有地，且多为不能用于农业、工业或住宅的森林用地和原野。因此日本政府为了解决公共事业建设的用地问题，也要实行对私人土地的征收，为了解决公共事业用地问题，日本政府于1951年制定了《土地征收法》，具体规定了土地征收的范围、程序和补偿标准等。

《土地征收法》规定凡重要的公用事业都可以运用土地征收制度，如根据城市规划确定的道路、公园建设、根据河川法进行的堤防等建设、根据港湾法进行的港湾建设等。其征收的程序是：

①申请征地。即起业者在需要征地时，应首先向建设大臣或都道府县知事申请，受理申请的大臣或都道府县知事对申请申办的公共事业的必要性进行研究之后，再决定是否批准。若得到批准，起业者便可与土地所有者及土地相关权利人发生一定的权利和义务关系。

②登记土地和建筑物。征地申请获得批准后，起业者便可登记被征收的土地及其上的建筑物，并经地权人签字认可，经登记的权利关系的内容被认为是正确的。

③起业者与地权人达成征购协议。起业者与土地所有者及其他权利者通过签

订合同，从而达成购买协议，并请征收委员会对之加以确认。如协议经过确认，便具有与正式的裁定相同的效力。

④申请征收委员会裁定。若当事人双方不能通过协商达成土地征购协议，可以申请征收委员会来裁定。经裁定确认起业者的申请和准其使用后，即可明确规定被征土地的范围，对土地等损失的赔偿以及取得权利的期限。

⑤让地裁定。在做出让地裁定后，自征地申请被批准之日算起4年之内，征收委员会根据当事人的申请再做出让地裁定。根据让地裁定，决定在征地裁定中规定的损失赔偿以外的赔偿和让地的期限。

⑥征收终结。在让地期限之前，起业者向原土地权利者支付赔偿金。权利者如果让出土地，征收即告终结。但如果权利者在让地期限之内拒不拆迁时，起业者则可向都道府县知事请求代为执行。知事可采取强制手段搬迁物件和取得土地，以完成征收工作。

日本政府认为因征地给私人财产权造成损失时，应既照顾公共利益又尊重私人财产权，对私人财产权等的损失进行赔偿。由于土地征收是为了公共利益而使某些土地所有者做出牺牲，因此必须用租税及这些公共事业的利用费形成的公共财源对他们进行补偿，土地征收赔偿的内容有：

①征收损失赔偿。即公益事业征收特定者的土地时，按被征收土地的经济价值即正常的市场价格计价赔偿。该价格主要是参考较近地区的交易价格确定的。即征收时的正常市价=确定征收时邻近同类的土地交易价格所算定的相当价格乘以确定征收至实际征收间的物价指数变动。

②残余地补偿。即因部分土地的征收而致使与其相连的未被征收的残余土地的价值减少，或因面积过小难以独立适当地使用该剩余畸零土地所给予的补偿。其补偿标准为：a. 因征收减低的价值。b. 残余地须新建、增建或改进通路、沟渠、围墙、栏栅及其他构造或须修缮、填土、挖土等所须的费用。c. 残余地所有人可以申请将残余地一并征收。

③通损赔偿。即土地被征收后，土地权利者由于必须迁到别处生活而产生的搬迁费和营业损失以及其他附着物的搬迁费用等附带损失。通损赔偿主要包括对征收土地上的建筑物、设备、树木等固定在土地上的物体的搬迁费用的赔偿，以及对搬迁建筑物时发生的其他费用损失和动产搬迁费用的赔偿，另外，对被征收者在收益上所受的损失也要赔偿，这种赔偿包括歇业赔偿、停业赔偿、营业规模缩小赔偿以及农业赔偿和渔业赔偿。

④离职者赔偿。这是赔偿土地权利者的雇用人员因土地被征收而失业时发生的损失的制度。赔偿原则是在离职者寻找工作所需的期间内，一对他支付不超过原工资的适当赔偿金。

⑤少数残存者补偿。这是因大型公共事业如水库建设等使建设地区的社会本身遭到破坏，只有少数几家可能残存下来，这残存的几家由于原来的共同体被破坏了，在因脱离生活共同体，而造成的损失很大时，应当采取重建生活的对策，所以要支付适当的赔偿以维持生活。

⑥事业损失赔偿。这是一种在公共事业完成开工后造成的噪音、废气、水质污染等损害的赔偿，在确实可以预见发生损害的情况下，可以进行事前赔偿。

### 2.2.3 加拿大的土地征收制度

加拿大土地名义上归国家所有，但各级政府对土地都拥有处置权，而且大部分土地实质归私人所有。依据联邦及安大略省征地法规定，只要征地目的是为了公共利益，政府及各行业部门、机构组织甚至私人企业都可以通过立法授权代表政府及团体享有征地权，而且征收的客体不仅包括土地所有权和使用权，而且可以是土地的抵押权、租赁权以及地役权等各种权利。其征地程序是：

①提出征地申请的第一次公告。当征地机关向批准机关提出征地申请时，征地机关必须通知即将被征收的土地所有者，并在当地的定期报纸上每周一次，连续三周公告有关征地内容。被征地所有者可以在接到正式邮件或第一次公告30日后，向批准机关提出书面申请，要求举行听证会。若有特殊情况，则需由调查委员会到现场查看并准备有关资料，调查官就征地的公平、正确、合理必要性综合双方的证据、意见，并向批准机构提交报告，批准机构根据调查官的报告决定是否批准征收或修改征地计划，并向争议双方以书面形式解释做出决定的原因。在征地批准后的三个月内，征地机构要到相应的登记机关登记由征地机构和土地测绘部门共同签署的规划，登记有关使用土地的时间、权利等。

②第二次公告。征地机构在规划登记后的30日内以书面形式向被征地所有者下达征地通知书，土地所有者在通知下达的30日内，向征地机构书面申请有关补偿事宜，选定补偿评估日期，征地机构征得土地所有者同意后，可进入现场进行评估，若土地所有者不同意，则应向市政委员会申请进行赔偿评估。若土地所有者不接受赔偿价格，征地机构则需提供“法律出价”服务。若仍达不成协议，双方可以向谈判委员会提出诉讼，要求谈判，请求仲裁。若不同意仲裁，任何一方均可向法院提出申请做出最后的判决。

③强制进入或者使用土地。补偿问题解决后，征地机构可以通知被征土地所有者拥有或进入使用土地时间，在下达使用土地通知书的至少三个月后可以使用土地，并可请求法院强制执行以保证土地的顺利进行。而且征地机构可以在征地补偿费未全部付清前可以放弃征收，将土地归还业主，但必须给予相关的赔偿，业主也可以要求征地机关保留其征收的土地权利，并获得完全补偿。若土地征收

的利用不符合原有目的，未经批准机关批准，征地机关不得将土地首先出售给他人，原土地所有者有优先购买权。

在市场价格范畴，补偿一般涉及以下几个方面：

①被征收部分的补偿，必须依据土地的最高和最佳用途，根据当时的市场价格补偿。

②有害或不良影响补偿，主要针对被征收地块剩余的非征地，因建设或公共工作对剩余部分造成的损害，可能还包括对个人或经营损失及其他相关损失的补偿。这种补偿不仅包括被征地，还包括受征地影响相邻地区的非征地。

③干扰损失补偿。被征地所有者或承租人因不动产全部或基本征收，因混乱而造成的成本或开支补偿。

④重新安置的困难补偿。

#### 2.2.4 英国的土地征收制度

在英国，政府和职能部门征用土地的依据是一部在英格兰和威尔士实施的《强制征购土地法》，而且征地必须经过议会的批准才可以进行。而确认是否适用《强制征购土地法》的门槛是很高的。征地部门必须证明该项目是“一个令人信服的符合公众利益的案例”，比如证明该项目所带来的好处超过某些被剥夺土地的人受到的损失。当议会确认土地的使用目的是有利于公众利益后，用地部门可以依法获得强制征用土地的权力。法律规定只有法定机构才有强制征地权，如地方政府或政府中负责经济振兴的部门。中央政府也拥有强制征地的权力，但这种权力通常用于重大的基础设施项目，需要议会通过。被征用的土地所有者或使用者一般都有获得赔偿的权利。在英国，征地拆迁户都会按照到其受损利益的市价为标准做出的赔偿。一般来说，征地拆迁户在此基础上，在《强制征购土地法》实施的第二个月，拆迁户可以得到10%的额外补偿。英国对土地征用的补偿作了较详尽的规定，包括土地征用补偿原则、补偿范围和标准、土地征用补偿的估价日期、补偿争议的处理等。具体来看，土地征用补偿原则是：土地征用补偿以愿意买者与愿意卖者之市价为补偿的基础，补偿以相等为原则，损害以恢复原状为原则。土地征用补偿范围和标准包括五个方面内容：一是土地（包括建筑物）的补偿。以公开市价给予补偿，并不得因征用而给予被征用人救济或其他优惠。二是残余地的分割或损害补偿，对由于征地而造成的市场价格的贬值给予补偿。三是租赁权损失补偿，补偿因契约未到期的价值及因征用而引起的损害。四是迁移费、经营损失等干扰的补偿。五是其他必要费用支出的补偿（如律师或专家的代理费用、权利维护费等）。在英国，对征地补偿的土地征用费，主要是根据征用之前的市场价格计算。如果有些土地在征用前因要转为公共开发地而造成地价上

涨，原则上补偿价格不包括地价上涨部分，但对某些合理的上涨部分可予考虑。补偿的估价日期是指土地征用机关在行使土地征用权时，应通知被征用土地的所有权人及其他权利人，但其取得土地往往会在通知后的几个月或更长时间，在地价上涨的情况下，土地征用补偿的估价日期成为十分关键的议题。英国土地征用评估准则规定，假如补偿金额为双方所同意时，则以土地征用通知日期为估价日期。假如土地征用补偿争议上诉时，则以土地法庭听证的最后一日为估价日期。

### 2.2.5 德国的土地征收制度

在德国，土地征用被称为“征收”。德国法律认为，土地征收是特定少数人为社会公益被迫牺牲了自己的权益，因此，除非公共福利需要，且经与拟征收土地所有权人多次协商购买未果以外，一概不得动用征地权，即使动用征地权，也必须公平合理。也就是说，德国土地征用需要符合三个基本条件：其一，土地征用目的必须是为“公共利益”；其二，必须与被征地主体进行多次协商，在协商未果的情况下才能动用征地权；其三，征地必须保证被征地人的合法权益，做到公平合理。虽然德国法律未对社会公共利益范围进行明确限定，但是，由于其他法律对私人土地或者财产给予了充分的保护，因而使公共利益的范围受到了严格限制。德国法律规定，代表国家的政府机关和依法取得公益性建设的单位均可以通过请求获得国家授予的征地权，行使德国的征地权。德国征地补偿价格以官方公布征用决定时的交易价格为准，补偿标准按市价评定，以被征收人重新获得同质等量的标的物为标准。各类补偿费由征收受益人直接付给受补偿人，且各类补偿应在征收决议发出之日起一个月内给付，否则征收决议将被取消。征地补偿费的内容有：其一，土地或其他标的物损失补偿，以土地或其他标的物在征用机关裁定征用申请当日的移转价值或市场价值为标准；其二，营业损失补偿，即原财产权人在职业、营业或履行其应负的任务所受的暂时或持续的损失，以在其他土地投资可获得的同等收益为标准；其三，征用标的物上的一切附带损失补偿。同时，为充分保障被征地权利人的合法权益，德国法律规定，当被征地权利人对补偿金额有争议时，可依法律途径向辖区所在的土地法庭提起诉讼。

### 2.2.6 台湾地区的土地征收制度

台湾将土地征收习称为土地征收，其征收的目的主要为兴办公共事业及为实施“国家”经济政策的需要，并对公共事业用地进行具体的列举规定，而实施“国家”经济政策用地也必须在各种法律中得以具体体现，以防止征地权滥用。台湾的土地征收除一般意义的土地征收外，还有附带征收、区段征收和保留征收。附带征收是将兴办公共事业所必须的土地范围以外的连接地一并征收；区段征收是

将一整个区域内的土地全部征收,重新整理后,再行支配使用;保留征收是就举办事业将来所需用的土地,在未需用以前预为呈请核定公布其征收的范围,并禁止妨害征收的使用。其征收的标的主要为土地所有权、土地他项权利以及土地改良物所有权及其他权利。征地程序为:

①土地征收申请。需用地人向代表国家行使土地征收的政府机关提出申请,并提交详细征收计划书,同时应证明其兴办的事业已得到法令的许可。

②土地征收的核准。核准机关按照审核标准对提交的申请予以核定,然后将原案全部通知该土地所在地的该管市县地政机关执行。

③土地征收的执行。市县地政机关在接到行政院或省政府通知核准征收土地案时,应立即公告,并通知土地所有权人及土地他项权利人,土地权利人在接到通知后,应在规定时期内进行登记,并不得在该土地上增加改良物,其在公告时已在建筑中的改良物应即停工作。需用地人在公告发出后,可进入被征收土地进行勘察或测量工作。若征收的土地不依核准的计划使用,或于征收完毕一年后不实行使用者,则显示征收土地实无必需,为保障私人财产起见,原土地所有权人可按征收价格收回其土地。

台湾土地征收补偿的项目包括:

①地价补偿。其补偿标准因法律规定有所不同,主要有:a.已依法规定地价,其所有权未经移转者,依其法定地价。b.已依法规定地价,其所有权经过移转者,依其最后移转时的地价。c.未经依法规定地价者,其地价由该管市县地政机关估定。d.保留征收的土地应补偿的地价,为征收时的地价等。

②改良物的补偿。土地改良物分为建筑物改良物和农作物改良物。建筑物改良物补偿额为原有房屋的重置价格,即以同样的改良物在评估时重新建筑需用的费额减去因时间经历所受损耗的数额。农作物改良物补偿的估定,如被征收时与其孳息成熟时期相距在一年以内的,按成熟时的孳息估定。此外,若被征收人对补偿建筑改良物或农作物改良物价额的估定有异议的该管市县地政机关应提交给标准地价评议委员会评定。

③改良物的迁移费。若改良物所有人自愿迁移改良物时,应给予适当的迁移费,包括迁移过程中的全部费用。

④接连地的损害补偿。其补偿金额不得超过接连地因受征收地使用影响而减低的地价额为限。

### 2.2.7 香港的土地征地制度

在香港,所有的土地都属于香港政府所有,因此通常将土地征收称为官地收回。由于香港是法治之地,政府做任何事都必须根据法律所赋予的权利行事,任

何政府官员不可超越法律效力。根据法律规定，政府收地必须经过港督会同行政局批准。其征地程序是：

①收地申请。地政处首先规定收地的地界，同时估计收地费用及作出所需的赔偿，然后以书面的形式将收地申请呈交港督，会同行政局审批，并由行政局颁发正式文件。

②将批文刊登在《宪报》上，并清楚地列出收地范围，申明自宪报刊登当日起至未来三个月后，凡属收地范围内的一切物业将属于政府所有。

③在宪报刊出的同时，将其副本张贴在即将收回的土地及物业处，公布于众，使该土地上属有物业或占有利益的人明了收地期限及所受影响程度，以便可以书面向地政处提出赔偿要求。

④由地政处派出工作人员进行广泛深入调查，实际丈量每个业主拥有的住房面积，了解每个租客的住处及用途，是否受租约管制及租约年限等。如属农地，要派专家调查耕种面积及所种谷物，从而确定赔偿方法。

⑤由地政处通知房屋署进一步调查该地所属现居业主及租客，根据他们的资格做出不同的安置迁居安排。

⑥在宪报公布的期限届满之前，地政处发信给该地所属各业主，说明收地原因并征求意见。如业主自愿将所属业权归还政府，政府会进一步阐明赔偿的金额及其他赔偿条件。如业主对赔偿无异议，就签署同意文件，日后该业主不得再借其他条例或任何理由提出任何额外的赔偿要求。如业主不同意归还政府，则在土地收回限期届满之日，政府根据《官地收回条例》的条文处理赔偿。

⑦在宪报公布的限期届满之后，该收回土地上所有一切业权已完全归政府，任何人如认为自己的权益直接或间接受损，都可以书面向地政处提出要求，如地政处认为其要求不合理而不予满足，他们有权向土地审裁处提交诉讼予以公正处理。

征地补偿内容主要包括对被征收土地上的任何建筑物的价值及土地之中或之上所有、保留或享受的任何权益、权利及地役权的价值。对于农用地则赔偿在该地耕种的一切农作物及家畜、畜舍的一切损失。补偿的标准以收地当日的市价为准，若由于种种原因，当日的市价不足以补偿原有业主迁移新居或重新作业时，政府在法律许可的赔偿外，另加一笔恩恤补偿，以提高补偿标准，得到双方满意的价格。

表 2.1 若干国家或地区的土地征收制度比较<sup>1</sup>

国家或地区	征收主体	征收范围	补偿价格	备注
美国	州、市等地方公共团体	公共设施建设所需要的土地	以市场价格为标准	较少征收土地，以民间开发为主
日本	政府部门	公共事业用地	以申请征地时的市场价格为标准	
加拿大	政府部门以及授权的各行业协会、组织机构以及私人企业	公共利益用地	以申请征地时的市场价格为标准	
台湾地区	“行政院”	兴办公共事业及为实施“国家”经济政策的需要	补偿标准不统一，以法律规定有所不同	
香港特别行政区	地政处	一切对公共大众有利益的规划和建设用地	以收地当日的市价为准	当日的市价不足以补偿时，政府在法律许可的赔偿外，另加一笔恩恤补偿。
英国	中央政府的部和厅，地方政府，新城镇开发公司等公共团体	开发、再开发以及改良公共利益的事业所需要的土地	以市场价格为标准	以民间开发为主，较少进行土地征收
德国	地方公共团体及法律规定的公共事业的实施主体	公共福利事业，实现地区规划所进行的事业用地，合理利用空闲地、用于补偿的调配地、文物保护用地	以鉴定委员会调查的市场价格为标准	
法国	国家和地方公共团体、公共法人、混合型经济公司	一般性社会利益事业用地、住宅地、协议开发区、保留地、换地等	以征收公布前一年市场价格为标准	较少征收土地，以市场收买为主
瑞典	公共团体	实现地区性土地利用规划所进行的事业用地	以市场价格为标准	较少征收土地，以市场收买为主
荷兰	公共团体	公共利益事业所需要的土地	以市场价格为标准	较少征收土地，以市场收买为主

<sup>1</sup>陈利根博士论文，土地用途管制制度研究，2000.12

柴强，各国（地区）土地制度改革，北京经济学院出版社，1993.6

## 2.3 国外及我国港台地区土地征收制度的主要特点及启示

### 2.3.1 主要特点

从各国及地区实行的土地征收制度来看,尽管国情不同,但也有许多共同之处,其目的都是为了满足公共事业用地的需要而强制实现土地的供给,从而促进了公共事业的发展。综上所述,部分国家及我国港台地区土地征收制度呈现出以下几个特点:

#### ①以公共利益为标准来限定征地的范围

由于土地征收是对私人土地财产权实施的限制,因此对土地的利用必须以符合社会公共利益为必要。为防止对公共利益的弹性解释,造成土地征收权利的滥用,各国的土地法规大都将公共目的解释为:除了公共的使用外,还包括具有公共利益的用途。有的国家和地区为实施的便利,通常将可实施征地权的用地项目加以列举性规定,从而减少了对公共利益的扩大化理解,如我国台湾地区就是一例。

②土地征收补偿以市场价格为主,可以通过当事人双方进行必要的协商,协商不成可申请仲裁或提请法院解决。

土地征收在土地所有者提供土地方面的强制性表现尤为突出,但在补偿方面并未表现出过多的强制性,而是对土地所有者或其他权利人以充分而合理的补偿。如加拿大土地征收补偿以评估价作为补偿的依据,若土地所有者不满市政委员会确定的赔偿价格,可以通过“法律出价”来解决,若仍不满意的,可以向谈判委员会提出诉讼,要求通过谈判,并请求仲裁,若不同意仲裁结果,还可向法院提出申请做出最后的判决;韩国在确定补偿金额时,需经两名以上鉴定师或评估师对土地进行鉴定,按其算术平均值进行评估,认定其为补偿金额,若两位评估师评估的结果差异超过30%,则应请第三位评估师重新评估,若评估结果小于30%,才将其算术平均值定为补偿金额。同时在补偿内容方面,除了因征地而造成的直接损失外,还包括间接损失,如残余地补偿、恩恤补偿等等,这些都充分证明了土地征收的补偿并非以政府单方面意志决定的,而是由当事人双方通过协商得以确定,从而得到双方满意的价格。

#### ③土地产权明晰,征地主体明确。

国外及地区征收的产权关系非常明晰,征地主体及客体都比较明确,因此避免了征地过程中出现的侵权行为。不管是实行私有制或国有制的国家,土地征收仅涉及到拥有该项权利的权利人,各权利人都都是各项权利的拥有者,并充分享有法律赋予的各项权利和应承担的各种义务,而非如我国集体土地那样,农民个人

既是土地的所有者，又不是土地的所有者，他不拥有相对于其他成员的排他性所有权，他所拥有的权利与其他成员的权利是相互重合而不能分解的(黄贤金，1997)，从而谁都不能随意地处置其占有的土地。即使通过委托——代理关系由少数代理人代表整个集体来行使其土地权利，但由于其委托——代理关系并非完全由集体成员共同决定，即使通过全体村民共同选举代理人，但选举过程受乡镇政府和党的基层组织的直接影响较大，从而其代理机构并不能真正代表农民利益行使应有的权利。在执行相关事务时，由于代理者本身具有较强的行政功能，往往偏向于国家利益，成为国家的代理机构，而且国家虽然从法律的角度对集体土地的管理、经营者作了清晰规定，但由于缺乏土地登记对权利主体的进一步界定，从而导致土地产权不明，产权关系模糊。一有利益时，大家都争相成为集体土地的所有者，从中获取好处，其结果是真正的权利人所获甚少。

④土地征收都是严格依照法律程序进行，保证了土地征收的合法性和公正性。

国外许多国家和地区都制定了一套完整的土地征收法规体系，具体规定了土地征收的程序以及征地双方的权利和义务，以及征地问题解决的办法和程序等等。这些国家和地区的土地征收之所以得到很好的贯彻执行，除了合理的补偿外，主要归因于有一系列完善可行的土地征收法律法规作保障，从而规范了各征地主体的行为，充分保障了被征地所有者的权利，也为征地纠纷的解决提供了可靠的依据。而我国直到现在仍然没有一部具体而完整的《土地征收法》来规范土地征收各权利主体的权利和义务，其法律法规仅以《土地管理法》内所规定的为主，其他散见于各部门法或各行政法规之中，且对征地的目的、程序、补偿以及征地纠纷的解决等等问题缺乏具体的规范，导致征地的随意性很大，各地补偿安置标准参差不齐，征地中引发的责任无人承担，农民往往成为受害者。

### 2.3.2 启示

各国和地区在顺利开展土地征收、解决征地纠纷等过程中积累了许多先进经验，借鉴各国和地区的做法，对我国土地征收制度的改革和完善是非常有益的，从中我们可得到以下几点启示：

①土地征收必须以公共利益为前提。

土地征收是国家通过一国主权的行使对土地所有权的严厉限制，这与法律保护私人财产权利相矛盾，由于国家具有代表社会公共利益的公信力，若过分滥用征地权利，必将引起公民对国家行为滋生不满情绪，进而引发社会不安定。因此土地征收必须以公共利益为前提，尽量避免侵害所有者的合法权益。通过严格界定土地征收范围，既可避免滥占滥用耕地行为的发生，同时也提高了存量土地的集约利用。

②必须清晰界定产权，明确征地主体。

土地产权明晰是土地权利得以流转的前提，因此明确界定土地产权，理清土地产权关系是土地征收实施的关键。我国的集体土地产权制度沿袭了人民公社时期的产权模式，由于承包制的建立，农民生产活动具有较强的独立性和自由性，使得以集体经济组织为核算单位的基础不复存在，在许多地方集体经济组织已经残缺不全甚至不复存在。从而导致土地所有权主体代表的缺位，同时集体经济组织存在乡集体经济组织、村集体经济组织和组集体经济组织三种形式，由于缺乏严格的界定，使得在行使代表农民集体时，难以分清到底是由哪一级集体经济组织来代表行使相应的权利。一些地方由于土地所有权主体的缺位，通常由村民委员会或乡政府代表行使土地所有权，但由于其本身的行政职能，使其在行使土地财产权时无法真正代表广大农民的利益。因此我国现行的土地产权制度还不能满足土地征收制度的需要，必须进行相应的改进和完善，才能避免在征地过程中出现的侵权行为。

③土地征收应实行充分而合理的补偿。

国外大多数国家都采用完全或充分补偿的原则对被征地所有者进行补偿，不但包括土地征收的直接损害补偿，还包括因征地引起的间接损害补偿，其补偿范围较广，从而有效地保护了所有者的利益。而且补偿标准通常以市场价格为标准。在我国，随着市场经济的发展，客观上也要求土地作为商品，其价值由市场来确定，因此，征地费也应参照被征地的市场价格，改国家征地按被征土地原用途的实际收益确定的方法为按其预期收益来确定。

④建立完善的土地征收程序，并以法律加以确认和保护。

土地征收是国家行政行为，而不是民事行为。行政行为要求必须按照严格的法律程序才能实行，因此有必要从法律的高度制定完善而可行的土地征收程序。通过具体的征地程序，可以避免征地主体在行使征地权利时行为的随意性，从而避免主观性和盲目性，进而保护权利人的合法权益，保护征地的顺利进行。

## 第3章 我国现行征地制度的弊端及改革方向

从二十世纪九十年代开始,我国许多学者就从不同的角度对土地征用制度中存在的问题进行研究和探讨,力图建立新的土地征用制度,解决在征地过程中遇到的各种问题。国内对征地制度改革的研究主要集中在两个方面:一方面是对现行征地制度非市场化取向的弊端分析,另一方面是针对这些弊端提出市场化取向的对策建议。

### 3.1 征地制度非市场化取向的弊端

#### 3.1.1 农地产权界定不明,缺乏农地流转的市场机制

(1) 集体土地产权不明是征地过程中诸多问题的症结所在。张跃庆(2003)指出“中国城市化中的土地问题,实质上就是土地产权结构和土地产权关系变化的问题,归根到底是土地产权制度的问题。”虽然我国《宪法》、《民法通则》、《土地管理法》等法律对农村集体土地产权制度有相应的规定,但尚不能在经济利益上具体明确产权主体。于广思(2001)认为产权主体具有众多性、分散性和相互独立性的特点。张慧芳(2004)指出,产权主体不明导致我国集体土地产权界定不明、占有关系混乱。邓大才(2004)认为,农村土地这种“人人都有份,人人又都没有份”的状态,其逻辑结果就是科斯教授所说的“公地悲剧”。我国农地征用失控正是“公地悲剧”的体现,是偶然中的必然。游有雄(2004)进一步指出,集体中的成员不能以个人身份享有和行使集体土地所有权,对集体土地和其他财产不享有可分割的特定份额,农民作为集体成员拥有的权利只是名义上的。他们的土地处分权受到严格限制,享受收益的权利也有一定的限定,农民对土地只能拥有种植并收获的权利,所以农民对集体土地的使用权、收益权和处分权是残缺的。徐汉明(2004)认为农民对“土地资本”产权主体的缺位,至少有这么几个弊端:1是导致激励与约束不足,引致“成本—收益”困境。2是意味着其丧失了获得比较优势的权利,以及参与市场竞争而从事“理性选择”的权利。农民是否获得土地产权(不是土地所有权,它与所有权是一个对应的权利关系范畴),不仅关系到能否获得土地资本产权,而且关系到能否获得市场竞争的比较优势权,进而关系到其能否作为“理性经济人”在资源配置、产权组合的若干交易场合的自由选择权。3是由于农民(农户)在集体所有的土地产权初始界定不明晰,农民往往在土地征收开发的非公共利益的市场竞争的场合,不能作为市场主体,就发现或制定价格、利益补偿、土地市场价值的潜在收益的提前直接同开发商现实分配、土地利用的

限制、签订合同与监督履约等等,平等地谈判、缔约、履约。4是委托-代理问题滋生。在社区农民集体所有的土地被征收的若干场合,由于委托人(社区全体农民)与代理人(如村委会甚至村委会主任个人)之间的利益目标选择常常发生冲突与错位,委托人在与征收土地单位、监管机关及代理人信息不对称的情况下,极易导致代理人的机会主义行为(或称为代理人的败德行为)。因此,认为村集体组织能够当然地甚至天然地代表农民利益地假定是不成立的。刘燕萍在《城乡结合部土地市场与政策研究》(2002)中,指出尽管政府致力于通过运用征地权控制农地转用和对城乡接合部一级土地市场的垄断以达到提高资源配置效率和保护耕地的目的,实现经济、社会和环境绩效最大化,但城乡土地产权制度和市场制度的不同安排,却人为地割裂了土地市场之间内在的经济联系,导致征地权的滥用和土地收益分配的不公,在一定程度上刺激了土地隐形市场的发育和耕地保护的失控。对农村集体土地权利的过分限制,模糊了集体土地所有权与产权的意义,造成了国有和集体土地所有权和产权的不平等,使正常的市场机制很难在农村建设用地中发挥作用。

(2) 产权明晰是市场机制有效发挥作用的基本前提,农民对“土地资本”产权主体的缺位阻碍了统一的农地流转市场的建立。建立统一的农地流转市场是建设社会主义市场经济的需要,有利于农地资源的优化配置和农地市场价格机制的形成。我国目前正是没有一个统一的农地流转市场,才导致土地征收补偿的不合理、农地资源的粗放利用等问题,进而导致一系列社会问题的发生。现行的农地农民集体所有制,不仅产权主体不明晰,而且其同国有土地所有制并存而形成的二元土地所有制,对于打破二元土地所有制基础上的城乡建设用地双轨制,按照市场经济的内在要求建立城乡接轨的统一的土地流转市场非常不利。

### 3.1.2 征地补偿远离市场价值,无法体现土地的真实价值

征地补偿是征地问题的核心。虽然国土资源部在2005年发出了《关于开展制定征地统一年产值标准和征地区片综合地价工作的通知》,要求东部地区城市土地利用总体规划确定的建设用地范围,应制定区片综合地价;中、西部地区大中城市郊区和其它有条件的地区,也应积极推进区片综合地价制定工作;其它暂不具备条件的地区可制定统一年产值标准,但在现行的土地管理法中,对土地的补偿和对农民的安置总计为该耕地被征用前三年平均年产值的10—16倍,最多不超过30倍。孙春燕(2004)指出,按照这个标准,对农民的补偿虽然具有地区差异,但以现金形式补偿的,通常都在每亩1.5万—3.5万元之间。在人均耕地面积处于联合国建议的0.5亩危险线以下的地区,一个被征地的农民每亩只能得到7000元左右的补偿,并从此割断了与土地的联系,面临生计和基本保障等问题。吴玲(2005)也据

此分析到,在现存法律规定的范围内,至少以下三种征地补偿都不违法:等于法定最低补偿;在高于法定最低补偿但低于法定最高补偿之间的任何一笔补偿;等于法定最高补偿。然而,无论是高标准还是低标准,均不是土地所有者的预期,也远离市场价格机制。吕颖慧(2005)补充到,目前的补偿标准扭曲了土地价格形成的机理,是与市场无关的政策性价格。于广思,冯昌中(2002)认为,由于没有考虑土地区位差异、土地被征用前的潜在收益等市场调节因素,因此即便完全依据《土地管理法》及其实施条例拟订的补偿安置方案,本身也会受到农民的抵触。为了更好地反映补偿制度中存在的问题,韩申山(2005)对其进行了概括:第一,土地补偿费是按农地收益来计算,并没有反映农地转为非农地的预期土地收益,单纯以被征收土地年均产值为依据来确定和计算补偿安置标准的方法不科学。第二,低价位征收土地与高价位出让土地反差明显,政府垄断土地增值收益。第三,按土地产值补偿导致补偿费与实际安置生活费用距离拉大,征地后,农民无法维持原有的生活水平。李平,徐孝白(2004)认为,现行法律授权地方土地管理部门按法定标准对农民给予补偿,但同时又允许它们以市场价格出让土地使用权。这就既方便也刺激地方政府通过土地征收和土地使用权出让来谋取私利。钱忠好,曲福田(2004)指出,低价征用、高价出让的土地征用垄断政策刺激了地方政府土地征用的欲望,诱使地方政府加大征地力度,并理性地利用政策漏洞对国家的土地征用政策做出因地制宜的解释和因地制宜的变更,并采取机会主义行动。卫星遥感资料表明,违法占地数量一般占用地总量的20%—30%,有的地方多达80%。朱米均(2007)指出,我国征地补偿标准远远低于土地出让市场价格,征地投资成本过低。加之城市土地储备机构的行政强制征用程序,更进一步降低了征地的交易成本。过低的征地成本,没有反映出稀缺性资源的真实价值,必然造成对土地资源的过度需求,导致土地资源的低效和浪费,不利于土地的高效利用。土地作为基本生产要素之一,按市场规律应流向能使其发挥最大经济效益或社会效益的用途。征地的低成本,为地方政府盲目招商引资,重复建设创造了便利条件。地方政府盲目立项、重复建设导致的“开发区热”,造成了土地资源的低效利用。据不完全统计:截至2004年6月17日,除内蒙古自治区外,全国共清理出各类开发区6741个,规划用地面积3.75万平方公里。由于规划面积大,点多分散,投入资金不足,形成大量闲置、撂荒土地。王作安(2007)指出,征地补偿金额分配不合理,《中华人民共和国土地管理法实施条例》第二十六条规定“土地补偿费归农村集体经济组织所有”。由于集体经济组织的最终决策权往往集中在少数人(甚至一个人)手中,这就为其权力寻租提供了载体和空间,现实中农民的这一部分补偿权益受侵犯的现象屡见不鲜。刘浩(2002)指出,农户之所以对土地承包制有所偏好,其实质主要是对土地的社会保障功能的追求,农民占有土地权利并不是以控制和

占有土地为最终目的，农民放弃土地权利也并不是以获得土地本身所具有的市场价值为条件<sup>①</sup>。因此要实现顺利征地，必须解决农民的后顾之忧，必须为他们提供一套有效规避风险的措施，保障其最基本的生存权利。土地征用补偿不应当仅仅局限于一次性发给货币的方式，尽管这种方式有许多优点并为许多国家所采用，但仍存在许多弊端。尤其对我国大多数农民而言，他们并不赞成采用这种方式。据调查，目前大多数农民比较赞成长期获取补偿的方式，如纳入城镇社会保障体系、实行低保按月发放最低生活保障费等形式。朱米均（2007）认为，我国现行征地补偿基准是被征土地“原来用途产生的效益”，也就是土地的农业产出。这个基准只体现了对土地资源属性的补偿，资源配置效率损失严重，导致征地需求脱离征地成本的制约，征地规模失控。另外，安置补助费无论是解决就业岗位还是发放给个人，均无法解决失地农民的生活保障。按农业经营收入补助大大低估了土地对农民的社会保障功能和基本生活资料来源功能。失地农民不仅享受不到土地增值带来的收益，还要为转变就业方式、生活方式付出成本，这对于农民是极不公平的。过低的征地补偿标准，不仅不利于土地资源的高效利用，而且显失公平，是公平、效率双损失的制度设计。罗林坤（2004）指出，我国现行土地征用补偿标准是根据土地原用途产值的若干倍来计算的，其来源于计划经济时代，在现今市场经济时代的条件下，按“产值倍数法”确定的征地补偿标准偏低，存在大量的弊端，不宜于耕地保护的基本国策，是造成征地问题的根本原因，它已不能适应市场经济的发展。我国现行以农作物产量倍数计算的补偿费，必然受自然条件、市场因素的变化以及因种植农作物种类的不同而不同，因此不能正确反映土地的真实价值，同时这种补偿只是对集体和农民的一种不完全补偿，未包括因征用土地导致集体和农民的间接损失，从而导致补偿偏低。其后果是一些地方政府在征地补偿及土地出让中寻找差额，滥征滥用土地，造成土地资源的极大浪费，耕地资源急剧减少以及土地资产的严重流失，激化了政府与农民的矛盾，使得国家征地困难，而且它也是农地擅自非法进入非农用地的经济诱因。在新的市场经济条件下，必须改变这种现状，找到一种适宜于市场经济的征地补偿标准。

### 3.1.3 征地范围过宽，导致征地权被滥用

“社会公共利益”的需要是土地征收的前提条件。钱忠浩，曲福田（2004）认为，中国《宪法》、《土地管理法》虽然明确规定土地征用须以公共利益需要为目的，但相关法律不仅未对公共利益做出明确的界定，反而将征地范围从《宪法》规定的公共利益需要扩大为一切用地项目，这在世界各国是绝无仅有的。戴中亮（2005）指出，我国《土地管理法》明确规定：“国家为了公共利益需要，可以依法对集体所有的土地实行征用。”即国家行使征地权的前提条件是“为了公共利

益”，比如军事机关用地和军事用地，城市基础设施用地和公益事业用地等，这类征地可以称作“公共利益性质的征地”。另一方面，《土地管理法》又规定：“任何单位和个人进行建设需要使用土地的，必须依法申请使用国有土地，”“依法申请的国有土地包括国家所有的土地和国家征用的原属于农民集体所有的土地。”也就是说，任何单位或个人出于工业、商业开发的目的，所需要的土地也可以源于被征用的农民集体的土地，而这类用地明显是非公共利益性质的，属于“非公共利益性质的征地”。正是由于在一部法律中存在相互矛盾的规定，两类不同性质的征地适用于同一法律程序，导致不论是国家公益性建设项目，还是经营性项目，或者是房地产开发项目，凡涉及占用集体土地的，一律动用国家征地权，远远超出了“公共利益”的范围。陈平(2004)指出，我国《土地管理法》只规定，国家出于“公共利益”用地需要可以依法对集体土地行使征地权，却没有规定如果用地是出于“非公共利益的需要”，是否便以自由交易的形式去取得土地。所以许多地方政府便不管是“公益”还是“非公益”用地，都对集体土地行使征地权，从而严重违反市场经济下的自由交易原则和公正公平原则。万能(2005)指出，大多数的国家宪法都规定，国家为了公共利益的需要，可以依照法律规定对土地实行征收或征用，并给予补偿。强调以公共利益为目的，是世界各国对国家行使财产征用权进行法律限制的通用做法。我国的《宪法》和《土地管理法》对征地问题也都做出了明确规定，但不同的是，我国却未对“公共利益”做出明确的界定，“公共利益”的界定缺乏可操作的标准。也就是说，《宪法》赋予了国家土地征用的权力，却未对这种权力的行使做出限制，这样一个直接的结果就是，公共利益成为了职能部门和地方主要行政领导自由裁量的权力，从而大量的非公共利益用地也以“公益用地”的名义征用，“土地征用”概念失去了其法律意义。朱米均(2007)认为，在现实中，由于政府是以公共利益的名义行使征地权，再加上种种因素，导致监督和制约机制失灵，从而使政府的征地权具有了无上的权威，在征地过程中常常超过“公共利益”与“政府与市场分工”的边界，违规违法用权现象频繁出现。因此，完善政府征地权的监督制约机制势在必行。

### 3.2 征地制度市场化改革的方向

#### 3.2.1 明晰农地产权，建立统一的土地流转市场

(1) 产权明晰是市场机制有效发挥作用的基本前提。李明月、胡竹枝(2002)认为，土地产权结构的不同界定不仅仅是科学研究的问题，更关系到实践中产权制度创新。不将产权科学地界定，会导致权利束之间的交叉，破坏产权的排他性特征，人为增加交易费用，影响土地资源的配置效率，降低社会整体福利。将土

地产权的基本权能结构界定为土地所有权、使用权、收益权和处置权四种，与我国大多数人对地产权的认识吻合的程度很高。知识是人们认识世界的工具，知识的获取也是要耗费社会资源的。这样界定既符合产权先哲们对产权的认识和论述，具有科学性，又较为符合我国现行法律规定，可以节省高昂的法律讨论、修正费用。

针对农地集体所有制的内在缺陷和它的产权模糊性，学术界形成了大致三种主要观点和改革主张来解决农地所有权问题。

第一种观点是坚持集体土地所有制。持此观点者认为，坚持土地集体所有制有其科学性与合理性。它有利于土地资源的合理配置，有利于兼顾土地开发利用的社会目标、集体目标和农民家庭目标的实现，有利于保护和创造良好的农业生态环境。因此，通过明确农地产权主体，规范农地产权界定，合理选择农地经营方式，来完善集体土地所有制，推进农业市场化发展(梁爱云，1995)。但这种观点有一个致命的弱点：看不到农民对市场的适应和反应能力，忽视农民追求独立经济利益的要求，否定农民自治、自立和独立经营的愿望，不承认农民作为一个市场主体的平等签约权利，不相信农民中间存在积累资本扩大生产经营规模的可能性和现实性。以维护集体所有制为前提实施一些改良办法，固然可取得一定成效，但在纯粹的土地集体所有的基础上，所有权虚置和权属不明状况难以改观，农业生产发展优化的微观基础难以重建，农户的短期行为也难以根除，基层组织利用手中权力侵犯农民利益的行为也难以避免。不仅如此，由于农地归农民集体所有，使得作为农地的交易对象只能限制在本集体经济组织范围之内，在我国目前土地资源稀缺的情况下，跨组织甚至跨区域的交易难以甚至不可能实现。这种集体所有制阻碍了跨乡、跨县以及跨省农民之间土地的自由流转，不利于农地的适度集中和农地经营规模的进一步扩大，农业市场化发展因此受到限制。第二种观点是主张实行土地私有化。其理论依据有：一是私有制能保证农民对土地拥有排他性的产权及由此产生的一切权利，能造就农民对农业进行长期投入的内在动力机制；二是马克思的个人所有制理论。马克思批判的是部分人的私有制，而不是人人皆有的私有制。土地的私有化，就是将土地的所有权给予农民，真正实现马克思所说的重建个人所有制(商春荣，1996)。私有化的观点，尽管从产权明晰的角度来分析，它可能是最优的，并且也是一些与我国条件相似国家和地区证明成功的经验(Tan, Gerald, 2000)。但是笔者认为我们并不能因此而盲目实行土地私有化。这是因为：(1) 中国农民中的绝大多数并没有土地私有化的要求，大量的实践证明，农民自己的选择往往比精英的明智抉择要高明得多(李昌平，2003)。(2) 我国乡村权势阶层的崛起，使得土地私有化分配难以公平、公正地开展。正如农业部政策法规司杜鹰先生认为，地权关系“首先有一个界定国家权利的问题，

然后才是所有权主体问题，第三个才是使用权”（杜鹰，1998）。所以，没有法律保障和组织保障的单纯私有化是不能真正保护农民利益的。（3）土地公有制是社会主义的重要经济基础之一，土地私有化对我国上层建筑究竟产生什么样的影响，难以预料，需要充分研究。（4）从世界经验看，当前许多发达资本主义国家已逐渐抛弃土地私有，出现了实行土地国有化的主张和趋势。这说明，土地私有化并不是农业市场化发展的唯一最佳路径。第三种观点主张实行土地国有化。持该观点的理论依据有：（1）由于国家在一定程度上拥有对土地的终极所有权，所以土地国有化并不是一次真正意义上的土地革命或者“土改”，只是将农地所有权归位。因此，土地国有制将遇到较少的意识形态方面的阻力。（2）随着土地承包政策的调整，土地承包权或者使用权可以有偿转让，而乡村组集体土地所有制将土地的转让限制在乡村组这个较小的范围内，使得转让的对象有限，转让的成功率低。实现土地国有化有利于打破以乡村组为单位的土地均包自我强化机制，使土地转让能在更大的范围内得以实现。（3）从法律角度看，土地所有权居于核心地位。但从国外土地的发展历程来看，使用权优于所有权是一个发展趋势，但是使用权优于所有权必须有一个前提条件，即这个所有权必须属于国家这个全面利益的代表。这是因为如果农地所有权属于集体或个人，在利益最大化动机的驱使下，集体或个人肯定会强化土地所有权来确保其利益。这就难以体现使用权占有所有权的原则（邓大才，2002）。（4）土地所有权收归国有，乡村组的乱收费、乱集资、乱摊派、随意调整农民的承包地、随便处置集体土地、随意决定土地承包期、随意决定乡统筹和村提留的使用等行为就失去了存在的理由，从而可以从深层次上最大限度地理顺土地经济关系和化解当前因土地及地表地涵资源而发生的错综复杂的矛盾和纠纷。（5）部分西方发达国家如英国、新西兰、德国、以色列实行土地国有制度，在现代市场经济条件下实行土地国有制有现成的经验可供借鉴（张德远，2002）。

集体土地国有化的主张得到了很多学者的共鸣。陶振华（2007）指出，现行的农村土地村所有制中的村，其主体地位十分不明确，它既不是一级行政组织，也不是一个经济实体，而且经常处于变化的状态之中。国家就不同了，它是一个政治实体，而且有政府这样一个实际的执行与代表机构，最重要的是它处于一个稳定状态，不管使用权怎么样流转与变动，土地的所有权都是属于国家的，主体非常明确。因此，将农村土地收归国有，强化土地由政府管理，才能够更好地明晰产权，才能保证土地所有权充分落实，从根本上解决好农地产权主体不清晰，集体所有权虚置的问题。胡宝珠（2004）指出，从目前情况看，我国农村集体土地所有制主要存在所有权虚置、异化、弱化及权属不明等问题，这些问题说明乡村组集体并没拥有土地所有权。由于国家拥有土地的最终处置权、土地收益的分

配权、拥有选择使用者和规定土地使用方向的权利。因此，乡村组只是名义上或者法律的所有者，所有权的真正主体是国家，各级政府只是国家所有权主体的代理人。正如前面部分所述，农地私有化并不是目前的最佳选择，而维持农地集体所有制又存在太多问题，农地的真正所有权属于国家，所以，农村土地国有化应该是一个比较理想的选择模式。

(2) 当农民享有土地的产权，成为“土地资本”的市场主体，农民集体的土地可以直接进入市场进行交易。王兆申在《关于集体所有土地进入市场问题的探讨》(1994)中认为，由于集体土地所有权具有双重性，政府所有的土地已纳入土地使用权出让的总计划中，所以应该逐步将集体土地使用权纳入集体土地所有者的出让轨道，并提出出让和转让中国家应采取“让利于农”的土地收益分配原则。宫玉泉在《土地产权制度建设是市场健康发展的基础》(2000)中，认为产权平等首先是产权主体的平等，在土地产权交易中，产权主体服从市场规则的约束，而不是服从行政权利的支配；其次是应保障产权权利的平等，主要是国有建设用地与农民集体建设用地所有权和产权要平等，要赋予农民集体建设用地所有权和产权与国有建设用地同等的权利，将集体建设用地纳入到正常的市场轨道，统一建设用地市场。陈美球在《论土地制度对农村城镇化进程的作用》(2000年)中，针对城市化进程中城乡土地置换、进城农民的宅基地和农用地处置存在制度障碍，以及我国土地使用权市场状况，提出在坚持土地有偿使用制度的前提下，逐步扩大土地有偿使用范围，改变现在单一的“征地——开发——出让——转让”模式，将集体土地使用权纳入小城镇土地市场体系，实行“两种产权、一个市场、统一管理”的模式。张文根和吴维群在《集体非农土地流转管理思考》(2000)中，认为集体土地市场形成是市场经济发展的产物，国有和集体两种土地使用制度改革同时推行，必能相互协调，互为补充，认为应该早日立法确认集体土地流转的合法地位。唐升义在《集体土地进入市场初探》(1996)中，认为由计划经济体制沿袭下来的先征收，后出让(或划拨)的模式已不能适应社会主义市场经济的客观规律和要求。主张建立集体土地使用权出让、转让的法律法规，允许农村集体经济组织作为集体土地所有权的代表，将集体土地使用权有偿有限期出让，收取出让金，形成规范的集体土地使用权市场。秦晖(1998)认为，既征又拨的双轨制度下坑农民，上损国家，造成土地资源的无效率，主张“加强两头，削弱中间”，农民应拥有地权，农地资源的配置主要通过市场进行。国家要严格限制农地转为非农用途。钟毅等在《建立社会主义集体土地市场体系及其运行模式的探讨》(1994)中，认为建立集体土地市场是经济发展的必然规律，农村集体非农用地进入市场首先应将集体土地的所有权与使用权分离，允许集体非农用地有期、有偿流动，同时政府拥有优先购买权、征购权及其它最终处置权。进而提出在政府规划区内

实行转权让利，在规划区外实行留权分利的主张。刘红（2004）认为应当在明晰集体土地产权关系的前提下，参照国有土地使用制度改革模式，实行集体土地所有权、使用权两权分离，将市场化手段引入征地制度，构建集体土地使用权有偿、有限期、可流动的使用制度，真正实现“两种产权，一个市场，一套政策”的城乡建设用地统一市场。首先，应尽快出台《农村集体建设用地使用权流转办法》，使农地流转有可操作的明确法律依据。其次，实行城乡统一的建设用地规划分区。第三，改变市场准入规则。第四，加强对集体土地交易的宏观调控和管理。第五，逐步建立与城镇地价体系相衔接的农村集体建设用地地价体系。第六，建立合理的利益分享机制，农民集体向政府缴纳相应的土地税费。陈喜民（2002）指出，集体非农业建设用的流转过程中提出的要求，国有土地使用权的流转法律作了规定是有据可依的，而在土地市场中占有很大比例的集体土地使用权的流转法律没有加以规范，政策没有出台。大量的集体非农建设用地借买卖房屋为名买卖土地使用权，或联建、或出租、或抵押，流转频繁，交易混乱。目前由于市场的超前和政策的滞后，各地在管理集体非农建设用地流转过程中也是五花八门，各现神通。为便于土地市场管理、规范和统一，所以集体土地国有化的进程就成为当务之急。陶振华（2007）认为，废除农村土地集体所有制，改革城乡二元土地制度，在全国国土范围内，无论建设用地还是农用地统一为国家所有，取消土地市场“双轨制”，建立城乡统一的土地使用权转让市场，是十分必要和迫切的。周天勇（2004）提出了土地国有加 999 年经营使用期的改革方案，认为农村土地国有加 999 年经营使用期改革方案的优点是：1、将村民社区自治与以土地为基础的生产经营分离，村委会只是村民大会的执行机构，其职责是执行村民代表大会的决定，监督村民遵守大会通过的村约和村规，规范村民行为，调节邻里纠纷，维持村里治安，管理村里各项社会事务。村委会不再是所谓的农村集体经济组织。2、土地国有以后，村乡等各级组织，失去了以土地为依据乱收费的基础，如果村里需要搞建设，可由村民代表大会协商筹集资金；如果要想发展村集体经济，则在村民自愿的基础上，成立大家以资金、或者土地、或者二者兼有的股份合作社，或者有限责任公司等，按照合作社和公司的方式经营。3、农村土地国有化方向的改革，一方面，避免了土地私有化改革中难以绕开的土地产权历史追索难题，大大降低了改革的成本，缩小了改革的风险，也使改革简单化；另一方面，关键是 999 年使用期，给了农民以真正的地权，使农民根据几乎是土地的永佃权利，制衡低价征用土地、随意调整承包地和租费、以地乱收费等地方政府和村组织的不合理权力和行为。4、农村土地国有，使全国城乡土地市场在所有权上实现了统一，在建设用地时，国家不再需要将所谓的集体土地征用成国有土地。若是国家公益建设用地，国家采取赎买收回农民 999 年使用权的方式；若是经营性建设用地，

则是投资者和企业,在农民手中租赁、购买土地的使用年期,也可由农民自愿将土地入股。土地的价格以 999 年使用期价值为基础的供求决定,这样,可以避免工业化和城市化过程中低价征用农民土地,从农村土地上赚取收入,或者用地商低价进地,谋取暴利,并且征地款被县乡村层层截留等一系列经济和社会问题。

### 3.2.2 完善征地补偿制度,体现土地市场价值

以市场价值来确定公正的补偿,是中国征地改革中最为急迫的任务。陶振华(2007)认为,目前二元土地市场所形成的巨大利益级差是目前地方政府热衷于圈地的利益根源,因此,只要改变目前的土地二元市场,实现城市建设用地市场与农村土地市场的一体化,使农村集体土地和城市建设用地“同地、同价、同权”,国家征收农村土地,必须与购买城市建设用地一样,按照市场价格购买农地使用权。以土地的市场价格为依据确定征地补偿标准,体现了农民对土地的权利,体现了市场经济公平竞争的原则。朱米均(2007)指出,征地使得农民失去了使用土地获取农业收入的机会成本,土地的补偿价格应该是地所有权人及土地使用权人满意的价格。一般而言,这样的价格只能通过市场交易形成,市场上的讨价还价行为,使资源价值得到了较为真实地体现。只有“按照交易各方觉得‘值’的原则成交,资源配置才有效率。”当然,征地是土地的强制取得,不可能通过市场交易进行,但是按照市场价格进行补偿无疑是合理、有效的政策选择。罗林坤(2004)认为,按市场价格征地是土地征用制度改革的必然发展趋势当前,以被征用地前 3 年收入倍数作为征地补偿标准不尽科学。参照世界惯例,绝大多数国家也是以被征土地和相关资产的市场价格作为主要参考标准。因而,我国在未来的征地补偿标准测算中废除现行补偿测算标准,以土地市场价格作为测算标准应是大势所趋。在征地补偿标准的确定时,不再去考虑被征地的实际产值,而主要考虑土地区位、区域经济情况、土地的供求关系等影响土地价格方面的因素。同时他指出,土地征用补偿不应当仅仅局限于一次性发给货币的方式,尽管这种方式有许多优点并为许多国家所采用,但仍存在许多弊端。尤其对我国大多数农民而言,他们并不赞成采用这种方式。据调查,目前大多数农民比较赞成长期获取补偿的方式,如纳入城镇社会保障体系、实行低保按月发放最低生活保障费等形式。陈颐(2000)提出“以土地换保障”论,指出所谓“以土地换保障”是指这样一种用社会保障替代土地保障的方案:农民在年老、到乡镇企业就业、进入小城镇定居的时候,让出其原先承包经营的土地,由转包者缴纳一定数量的经济补偿,使其参加相应的社会保险;或在因建设被征用土地的情况下,征地单位用征地补偿费的一部分为被征地农民建立社会保险。他认为,土地不仅是最基本的农业生产资料,而且对现阶段的中国农民来说,还是重要的保障机制。“以土地换保障”把征地

补偿同解决被征地农民的社会保障有机结合起来,其基本做法是将征地补偿费直接转变为社会保障基金,把被征地农民直接纳入城镇社会保障体系,既保障被征地农村人口的合法权益,有效化解他们的生活风险,又促进小城镇建设,保持社会安定。楼喻刚(2002)认为,土地具有养老保障功能。社会保障实行城乡不同区别待遇的一个可解释的理由是因为农民拥有了土地使用权而获得了土地保障,或者说国家通过给予土地使用权的方式,已经给予了农民一定的养老保障。如果土地被国家征收,就意味着国家所给的土地保障功能的丧失或减弱,从权利对等交换的角度看,国家应该给予同等的补偿,即通过给予土地征用补偿费的方式,以保障被征地农民的养老等问题。

### 3.2.3 限制土地征收范围,规范征地权的使用

将征地严格限定在公共利益范围内,“社会公共利益”是国家行使征地权的唯一前置条件。苏强(2005)认为,政府征地的目的必须是出于维护公共利益的需要,而且要在充分尊重和保障农民合法权益的前提下,以平等、自愿、互利的原则,在征地双方平等协商基础之上,按照土地的市场价格进行补偿,并对失地农民以后的生活问题(如社会保障、劳动就业等)作出一系列安排。刘红(2004)指出,将征地严格限定在公共利益范围内是各国和地区的普遍做法,国家行使土地征用权是为公共利益服务,其范围应该局限在基础设施建设、政府机关用地及为公益事业服务的公共用地。万能(2005)指出,应当明确界定“公共利益”的内涵和外延,从而对政府动用征地权的项目范围做出严格的限制,将土地征用真正限定在公益性的公共设施和公用事业上,缩小政府征地的范围,控制土地的征用规模,从根本上摒弃侵犯农民财产权的非公共利益目的的征地行为。钱忠好,曲福田(2004)指出,纵观世界各国,可以发现,尽管土地征用公共目的和公共利益界定存在技术上的困难,但各国为了防止国家权力侵害私权,仍然以公共利益作为征用土地的惟一正当理由。中国《宪法》、《土地管理法》虽然明确规定土地征用须以公共利益需要为目的,但相关法律不仅未对公共利益做出明确的界定,反而将征地范围从《宪法》规定的公共利益需要扩大为一切用地项目,这在世界各国是绝无仅有的。因此,要切实保障农民土地权益,就必须将征地权的行使严格限定于公共利益的范围,而且公共目的应该是直接的。对公共利益用地如公共道路交通、公共卫生医疗、灾害防治、科学文化教育、环境保护、文物古迹及风景名胜区的保护、公共水源及水利、森林保护等非营利性用地,采取土地征用的方式并实行公平补偿;对以营利为目的的经营性用地,要打破政府土地征用垄断,在土地利用总体规划等的控制下充分发挥市场机制的作用,允许农民集体土地以使用权入股、租赁等方式参与经营性建设项目的合作开发或自行开发经营。

姚寿福(2004)认为,从国内外的土地管理实践经验看,严格意义上的土地征用,主要是满足公共利益需要。因此土地征用制度的改革首先要修订《土地管理法》,把农地征用的服务对象限定在公共公益性建设用地的范围,严格约束政府滥用公共权力侵害农民的土地财产权益。从法律上对公共利益范围进行严格限定,是保护农民的土地财产权益的关键。按照逐步统一城乡建设用地政策的总体思路,参照城镇国有土地划拨用地目录,可考虑将公共公益性用地范围限定在以下几个方面:国家机关和军事用地,城乡基础设施用地(如供水、燃气、供热、公共交通、环境卫生、道路广场、绿地等)和公益事业用地(如非营利性的文教、卫生、体育、科研和社会福利设施等用地),国家重点扶持的能源、交通、水利等基础设施用地,特殊用地(包括监狱、劳教所等),享受特殊政策优惠的用地(如涉及国家安全领域和对国家长期发展具有战略意义的高新技术开发企业用地等)。吕春娟(2007)指出,关于为了公共利益需要征地的立法,我国应采取世界上多数国家所采用的概括加列举式的立法模式,除了保留现有“公共利益”的原则性规定外,还应明确规定“公共利益”的范围。在合理界定“公共利益用地”的前提下,要确保土地征用权只能为公共利益的需要而行使,其它非公益性用地,不能依靠征用农地,而应当主要依靠盘活城市土地存量市场以及开放农村集体非农建设用地市场来解决。我们认为,我国“公共利益”应严格限定在以下几类:(1)军事用地;(2)国家政府机关及公益性事业研究单位用地;(3)能源、交通用地,如煤矿、道路、机场等;(4)公共设施用地,如水、电、气等管道、站场用地;(5)国家重点工程用地,如三峡工程、储备粮库等;(6)公益及福利事业用地,如学校、医院、敬老院等;(7)水利、环境保护用地,如水库、防护林等;(8)其它公认或法院裁定的公共利益用地。此外,我国还应加强与“公共利益”有关的各项事业的立法,建立我国完整的公益事业法立法体系,具体规定各项公共事业中的哪些建筑、设施可以适用土地征用。

## 第4章 温州土地征收制度发展历程

### 4.1 温州的概况

#### 4.1.1 温州的自然状况

##### ①地理位置<sup>1</sup>

温州地处中国大陆环太平洋岸线的中段，浙江省的东南部。全境地理坐标介于北纬 27° 03' ~28° 36'、东经 119° 37' ~121° 18' 之间。东濒东海，南与福建省宁德地区的福鼎、柘荣、寿宁三县毗邻，西及西北与丽水市的缙云、青田、景宁三县相连，北与台州市的仙居、黄岩、温岭、玉环四县市接壤。

##### ②地形地貌

温州三面环山，一面临海，境内地势从西南向东北呈梯形倾斜，地貌可分为西部中低山区，中部低山丘陵盆地区，东部平原滩涂区和沿海岛屿区。山地面积 9212 平方公里，平原面积 2059 平方公里，岛屿面积 173 平方公里，江河面积 340 平方公里。温州陆域面积 11784 平方公里，海域面积约 11000 平方公里。市区（鹿城、龙湾和瓯海三个区）面积 1187 平方公里，其中建成区面积 114.9 平方公里。

##### ③气候特点

温州市地处欧亚大陆东南沿海，属中亚热带季风气候区。影响本地区气候的主要因素包括较强的太阳辐射，海洋水体的调节，加上冬季冷空气因西北群山阻挡而减轻了侵袭强度，夏季湿暖气流活动因地形抬升而多云雨，形成温州气候温暖，雨量充沛，光照丰富，四季分明的气候特点。年平均气温 18 摄氏度，山区偏低 1~2 摄氏度。年平均降水量 1500~1800 毫米，山区偏多 1~2 成，海岛偏少 1~3 成。年平均无霜期 275~280 天，海岛略长，山区稍短。

##### ④土地

主要有海涂、三江（瓯江、飞云江、敖江）淤滩、山地等，根据温州市国土资源局 2002 年统计，全市有耕地资源 244949.55 公顷，园地资源 37631.64 公顷，林地资源 71617.42 公顷，未利用地资源 189089.13 公顷（其中滩涂 69154.87 公顷）。

#### 4.1.2 温州的社会状况

温州市是浙东南地区经济、文化、交通中心，现辖瑞安、乐清 2 个县级市，鹿城、龙湾、瓯海三个区，洞头、永嘉、平阳、苍南、文成、泰顺五个县，面积

<sup>1</sup> 温州年鉴 2004，中华书局

1. 18 万平方公里，人口 720 万，是我国首批 14 个沿海开放城市之一，也是我国首批 13 个农村改革试验区之一和全国 18 个港口城市之一，全国综合配套改革试点城市。

改革开放后，温州由于具备一系列因素，在全国范围内率先发生准需求诱致型制度变迁，即创造了闻名遐迩的“温州模式”。<sup>1</sup>这些因素包括文化传统：南宋的温州“永嘉学派”已举起“事功”的旗帜，批评限制工商业发展的“重农抑末”思想，提出“以利和义”、“义利并举”的主张。“永嘉学派”的功利主义哲学观的历史积淀对温州人增加商品经济意识有着潜移默化的作用。在近代，温州于 1876 年被辟为商埠，对外经济交流活动更为频繁，西方商品经济意识与永嘉学派功利主义哲学观的冲撞与融合，磨砺了温州人特有的冒险、务实与创新的“温州精神”。人口压力：改革前的温州，人口与土地（耕地）之间存在长期的紧张关系。1978 年，温州市人均耕地面积仅 0.53 亩。1985 年浙江省人民政府发文对全省五个贫困县进行政策扶持，其中有三个县（泰顺、文成、永嘉）隶属于温州。在温州农村，人口与土地之间的紧张关系造成的生存压力迫使人们尝试突破计划经济条件下的土地利用制度，借以获得制度外收益。地理交通：温州地处我国东南沿海，临近台湾。改革开放前，国家在准备解放台湾的战略方针指导下，对温州的投资有限。另一方面，温州交通条件恶劣，一面临海，三面临江，金温铁路直到 1997 年才全线通车。

2006 年，全市生产总值 1837.50 亿元，按可比价格计算，比上年增长 13.4%。其中，第一产业增加值 65.51 亿元，下降 0.4%；第二产业增加值 1006.48 亿元，增长 14.3%；第三产业增加值 765.51 亿元，增长 13.6%。人均生产总值 24390 元，增长 12.7%，按年平均汇率折算，达到 3060 美元，突破 3000 美元的重要关口。

国民经济三次产业结构由上年的 4.1: 54.3: 41.6 调整为 3.5: 54.8: 41.7。财政收入占地区生产总值比重为 13.1%，比上年提高 0.3 个百分点。省级及以上高新技术企业实现增加值 113.36 亿元，增长 19.8%，占规模以上工业增加值比重 16.9%。

全年消费价格基本保持平稳运行。全市居民消费价格总水平比上年上涨 1.0%，其中服务项目价格上涨 0.4%，消费品价格上涨 1.3%。食品类、居住类分别上涨 5.0% 和 4.3%，家庭设备用品及维修服务类、医疗保健和个人用品类分别上涨 0.3% 和 1.1%，衣着类、交通和通信类、娱乐教育文化用品类分别下降 5.6%、2.2%、2.8%。商品零售价格上涨 0.7%。工业品出厂价格上涨 1.6%。原材料、燃料、动力购进价格上涨 5.5%。农产品生产价格上涨 2.9%。

全年新增城镇就业岗位 6.1 万个，年末城镇登记失业人数 3.1 万人，城镇登

<sup>1</sup> 史晋川、金祥荣、赵伟、罗卫东，制度变迁与经济发展：温州模式研究，浙江大学出版社，第 29 页

记失业率为 2.5%，比上年末提高 0.2 个百分点。国民经济和社会发展中存在的主要问题是：产业结构不合理，工业经济自主创新能力不强，经济社会发展与资源环境的矛盾仍然比较突出，现代服务业发展优势还不明显，农业发展基础仍不稳固，社会发展不均衡现象比较突出，区域之间、城乡之间发展不够平衡，实现统筹协调发展任务十分艰巨。

## 4.2 温州土地征收制度的发展沿革

### 4.2.1 中央和浙江省土地征收法律政策概况

1982 年党的十二大拉开了中国改革开放和经济建设的新局面，各项建设征地逐渐增多，土地征收法律政策逐步出台。1983 年《国家建设征收条例》正式实施，1983 年 7 月省人大通过《浙江省城乡建设用地办法》。这一时期的建设项目国家统一确定，国家统一拨付征收土地费，县、市人民政府统一负责组织征收，包干使用征地费。这也是统一征地的由来。

1986 年 6 月全国人大常委会通过《中华人民共和国土地管理法》（1987 年 1 月 1 日起正式实施），1987 年 1 月我省颁布《浙江省土地管理实施办法》。这是我国第一部土地管理法律。

1998 年 8 月九届人大对 86 年的《中华人民共和国土地管理办法》进行修订，制定新的《中华人民共和国土地管理法》，1999 年 1 月 1 日起正式实施。2000 年 7 月，我省人大通过《浙江省实施〈中华人民共和国土地管理法〉办法》。

从《国家建设征收条例》到《土地管理法》，法律规定征收土地按照被征收土地的原用途给予补偿。其中，1982 年——1998 年土地补偿费为该耕地平均年产值的 3 至 6 倍，农民安置补助费每人为耕地年产值的 2 至 3 倍，最高不得超过年产值的 10 倍。1999 年后的新《土地管理法》对土地征收补偿安置标准有了一定的提高，规定土地补偿费的标准为该耕地平均年产值的 6 至 10 倍，农民安置补助费每人为耕地年产值的 4 至 6 倍，最高不得超过年产值的 15 倍。征收其他土地的标准，由各省参照标准另行征订。各省可以根据实际情况增加安置补助费。但是总和不得超过土地被征收前三年平均年产值的三十倍。

新《土地管理法》颁布后，国务院同期出台与之配套的《中华人民共和国土地管理法实施条例》，《条例》中对征地费的管理使用作了规定：土地补偿费归农村集体经济组织所有；地上附着物及青苗补偿费归地上附着物及青苗的所有者所有。征收土地的安置补助费必须专款专用，需要安置的人员由农村集体经济组织安置的支付给农村集体经济组织，由农村集体经济组织管理和使用；由其他单位安置的支付给安置单位；不需要统一安置的，安置补助费发放给被安置人员个人

或者征得被安置人员同意后用于支付被安置人员的保险费用。

为进一步保护被征地农民的利益,2002年省政府出台《关于加强和改进土地征收工作的通知》(浙政发[2002]27号),通过提高征收耕地年产值标准、推行片区综合价,增加农民征地补偿;建立征地调节资金,用于垫付征地补偿费用、补助被征地农民参加基本生活保障和劳动技能培训,有节余时用于国家重大建设项目征地补助农民;同时要求各地在2004年以前建立被征地农民社会保障制度。2003年5月,省劳动和社会保障等五个厅联合签发《关于建立被征地农民基本生活保障制度的指导意见》(浙劳社农[2003]79号),对建立被征地农民基本生活保障制度提出具体指导意见。

#### 4.2.2 温州市土地征收制度概况

1984年10月温州市政府抽调人员组建“城市建设征地拆迁办公室”,办理市规划区内各项建设用地的选址、划拨、征收和房屋拆迁审批,并对规划区内国有土地和集体土地实行统一管理。1986年国家土地管理局成立,1987年11月,温州市土地管理局组建。1998年8月全国人大常委会通过了新的《土地管理法》,国家土地管理局撤销,国土资源部挂牌成立,国土资源部耕地保护司专设了土地征收处,具体管理全国征地工作。2000年温州机构改革,矿产管理局与土地管理局合并,成立国土资源局。2004年8月,全省国土资源系统实行省以下垂直管理,人员档案调至省厅管理。

根据中央和省有关土地征收的法律政策精神,温州市政府先后出台了五个有关征地补偿的配套政策文件。1984年10月,根据国务院公布的《国家建设征收条例》,《城市规划条例》和省人大颁布的《浙江省城乡建设用地管理办法》的有关据定,温州市政府印发《关于城市建设征收土地几个问题的通知》(温政[1984]145号)。通知规定了征地各项补偿标准和征地的劳力安置办法,并抽调人员组建征收土地的办事机构,这是温州市第一部统一征地补偿、安置的规范性文件,从此温州市统一征地工作进入起步阶段。

1988年7月,市政府根据《中华人民共和国土地管理法》和《浙江省土地管理实施办法》的规定,颁布了《温州市区国字建设征收土地补偿费和安置补助费等问题的规定》(温政[1988]30号)。

1989年3月,根据国家宏观调控,农副产品价格调整的形势,和省人大修订补充《浙江省土地管理实施办法》的精神,市政府印发《温州市区土地补偿费标准等问题的若干补充规定》的通知(温政[1989]36号),规定按照物价部门确定的农副产品调价系数相应浮动政策处理包干费。1994年,温州市政府根据经济形势发展征地补偿提高的需要,出台《温州市区国家建设用地土地补偿和劳力安置的

规定》(温政发[1994]47号)。1999年国家新《土地管理法》实行后,同年7月温州市政府颁布了《温州市鹿城龙湾区征收土地补偿标准暂行规定》(温政发[1999]133号),瓯海区参照暂行规定相应地制订了《温州市瓯海区征收土地补偿标准暂行规定》(温瓯政发[1999]73号)。

2003年2月,市政府根据新的浙江省实施土地管理办法,以及《国土资源部关于(温州市征地制度改革试点方案)的复函意见》,《浙江省人民政府关于加强和改进土地征收工作的通知》,结合我市区划调整,发布了《温州市市区征收农民集体所有土地管理办法》即温州市人民政府第69号令。市属三区征地执行统一的征地补偿标准。2004年1月,温州市被征地农民基本生活保障制度正式建立(温政发[2004]3号文件、温政办发[2004]54号文件)。2005年11月,《温州市人民政府关于深化完善市区被征地农民社会保障工作的通知》(温政发[2005]63号文件)出台,进一步完善了被征地农民社会保障工作。温州市政府实行的被征地农民社会保障工作即指被征地农民“年满60周岁开始享受基本生活保障待遇”,也就是说温州市政府实行的被征地农民社会保障工作仅仅覆盖了养老保险这一种社会保障形式。

2008年6月,市政府根据《中华人民共和国土地管理法》、《中华人民共和国土地管理法实施条例》、《浙江省实施〈中华人民共和国土地管理法〉办法》、《国务院关于深化改革严格土地管理的决定》等有关规定,结合温州市区实际,又发布了新的《温州市市区征收农民集体所有土地管理办法》即温州市人民政府第101号令。市区范围内(鹿城区、龙湾区、瓯海区、温州经济技术开发区和温州生态园)执行统一的征地补偿标准。新办法(101号政府令)的主要变化是①实行统一年产值标准,市区统一年产值标准确定为每亩0.2万元;②由原来的三类区片变为两类区片;③征收农地由原来返回二、三产安置用地指标的做法改为一律返回住宅用房安置指标。新办法虽然发生上述的变化,但是经仔细研究和换算,实际上征地补偿费和返回的安置用地指标和老办法(69号政府令)差不多一样,征收农地返回安置用地指标的做法并没有变,只是取消了二产安置用地指标,采取全部返回三产安置用地指标的做法而已。

#### 4.2.3 温州土地征收制度的发展过程

##### ①提高货币补偿的标准

温州土地征收制度变迁的走向就是通过各种途径不断提高征地补偿。《土地管理法》中规定的征收耕地的补偿费用最主要两项的土地补偿费、安置补助费在温州市每次征地办法调整时都有较大幅度的提高。

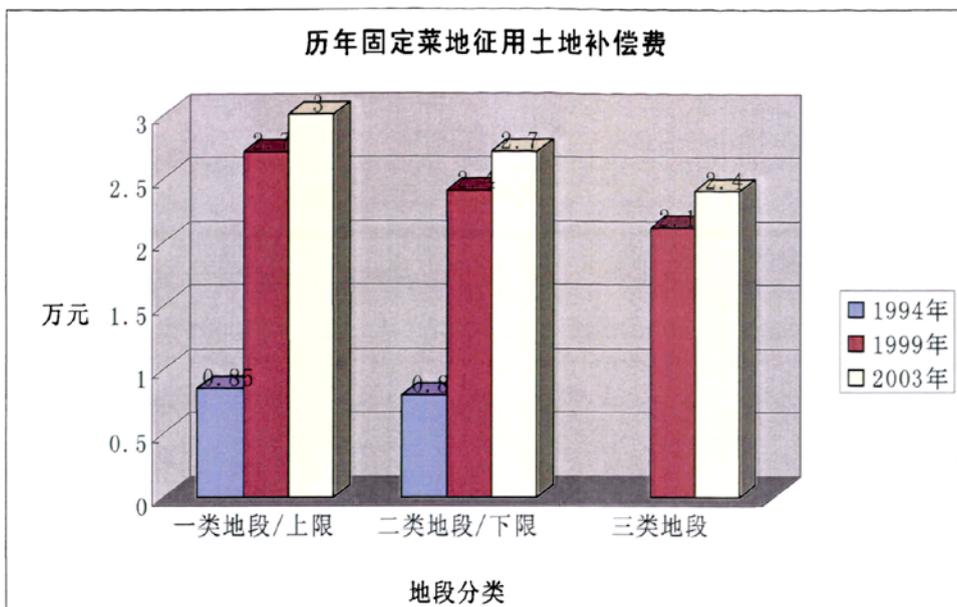


图 4.1 温州市历次征地办法固定菜地征收土地补偿费比较柱状图

注：由于征地时，为提高补偿的标准，一般把耕地都当作菜地来补偿，所以在图中使用菜地的数据。

1994 即为《温州市区国家建设用地土地补偿和劳力安置的规定》（温政发[1994]47 号）

1999 即为《温州市鹿城龙湾区征收土地补偿标准暂行规定》（温政发[1999]133 号）

2003 即为《温州市市区征收农民集体所有土地管理办法》（温州市人民政府第 69 号令）

2008 年发布的新办法（温州市人民政府第 101 号令）的补偿标准和老办法（温州市人民政府第 69 号令）的补偿标准差不多，因此不在此处做比较。

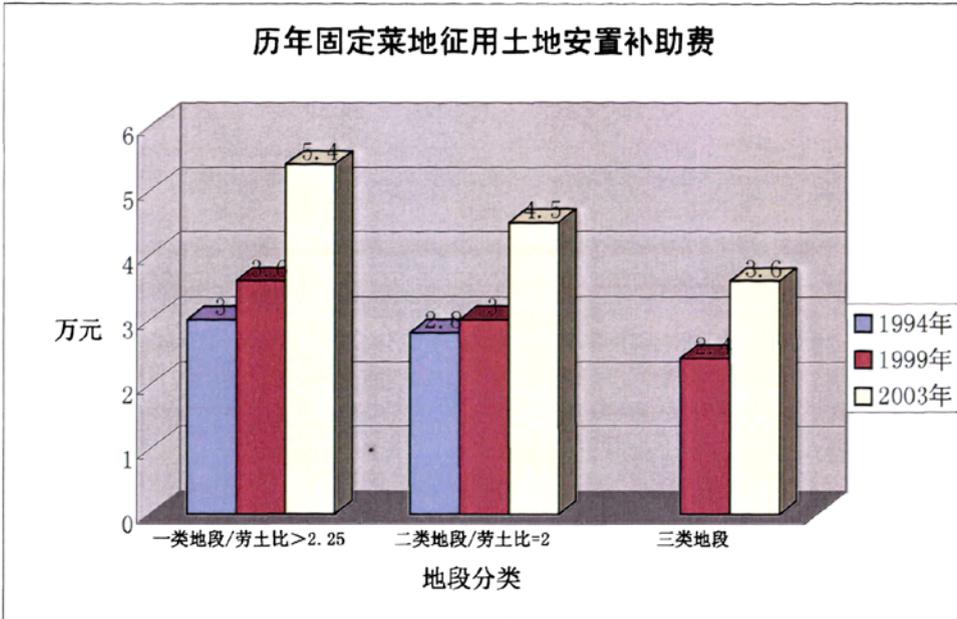


图 4.2 温州市历次征地办法固定菜地征收土地安置补助费比较柱状图

注：由于目前征地时，为提高补偿的标准，一般把耕地都当作菜地来补偿，所以在图中使用菜地的数据。

1994 即为《温州市区国家建设用地土地补偿和劳力安置的规定》（温政发[1994]47 号）

1999 即为《温州市鹿城龙湾区征收土地补偿标准暂行规定》（温政发[1999]133 号）

2003 即为《温州市市区征收农民集体所有土地管理办法》（温州市人民政府第 69 号令）

2008 年发布的新办法（温州市人民政府第 101 号令）的补偿标准和老办法（温州市人民政府第 69 号令）的补偿标准差不多，因此不在此处做比较。

上面两个图表中，在温州的一类地区每亩征地土地补偿费和土地安置补助费合计为 8.4 万元 / 亩。其中一类地段土地补偿费为年产值的 10 倍，为《土地管理法》第五章第四十七条第一款中规定的上限，但一类地段的土地安置补助费为年产值的 18 倍已超过了《土地管理法》第五章第四十七条第一款中规定的 15 倍的上限。

### ②非货币补偿的变化和标准的提高

对于被征收土地后的失土农民劳力安置问题，根据一九八六年的《土地管理法》第三十一条，“因国家建设征收土地造成的多余劳动力，由县级以上地方人民政府土地管理部门组织被征收单位、用地单位和有关单位，通过发展农副业生产和创办乡（镇）村企业等途径，加以安置；安置不完的，可以安排符合条件的人员到用地单位或者其他集体所有制单位，全民所有制单位就业，并将相应的安置补助费转拨给吸收劳动力的单位。温州市在《温州市区国家建设用地土地补偿和劳力安置的规定》（温政发[1994]47号）办法中规定，因国家建设征收土地造成的多余劳动力劳力安置办法分两种。一种为征地单位优先招用被征地单位的多余劳动力。另一种为通过返回留地的办法安置多余劳动力。自此温州征收农民集体土地开始正式返回留地。但在一九九四年土地征收制度中并没有明确规定留地的具体标准。

招工安置的方式，能给予被征地农民全面生活保障，保证了被征地农民转业转岗融入城市。但是，随着市场经济体制的确立，招工安置的弊端也越发明显，越来越难以继。1) 是大多数被征地农民的文化素质和技能的缺乏，不能满足用人单位的基本要求。2) 是被征地农民因土地征收“居功自傲”不严格遵守用人单位纪律、服从用人单位管理，造成诸多被动。3) 是国有企业经营逐步陷入困境，民营经济大力兴起，两者共同要求用工和薪酬制度的市场化调节，招工安置难以继续实施。4) 是大量的基础设施建设项目无法提供就业岗位。5) 温州商品经济蓬勃发展，创造了许多更有吸引力的就业机会。因而招工安置的方式到 1994 年基本上被废弃了。

因此经过多年的实践，一九九四年以后返回留地逐渐成为主流的劳力安置方法。当时温州还未进入城市的高速扩张期，留地政策成为政府和农民都能接受并可顺利实施的办法。随着温州城市建设的不断推进，征收土地越来越频繁，征收面积越来越大，在一九九九年土地征收制度明确取消了征地单位须优先招用被征地单位多余劳动力的条款，对返回留地的面积和二、三产用地的比例作了具体的规定。这时的温州进入城市高速成长期，房地产刚刚开始一个延续至二零零五年初的高峰期，房地产行业越来越专业化，农民的留地开始通过地下土地交易流通，留地价值在市场上得到了充分的体现。为规范留地指标的转让，政府在二零零二

年十月十五日由市国土资源局和市规划局联合出台《关于市区征地安置用地指标转让的联合通告》(温土资建[2002]13号)对征地返还的三产留地的转让行为进行规范。

征收每亩农地返回留地的价值在温州是惊人的。温州市在二零零四年底市国土资源局为选山村组织拍卖位于一类地区的温州市鹿城区选山村三产留地原水果市场地块,该地块用地面积13.9亩,规划可建建筑面积33500平方米,其中商业建筑3000平方米,最后由温州房地产开发公司以35500万元中标,平均楼面价高达10597元/平方米。按《温州市市区征收农民集体所有土地管理办法》(温州市人民政府第69号令)第四章第二十条规定,安置用地指标全部用于三产,一类地段每亩为45平方米,按第二十二条评价规定,容积率在1.5以内的三产安置用地转让收益归农村集体经济组织所有。以上面提到的原水果市场地块的拍卖的楼面价计算,征收每亩集体土地返回留地的地价等于45平方米乘以1.5再乘以10597元/平方米约等于71.53万元,是前文中讲到的每亩征地土地补偿费和土地安置补助费合计为8.4万元的约8.5倍。因此事关征地返回留地的事宜成为每次征地温州政府与农民博弈的焦点。

温州从城市建设进入高速扩展期起,征收农民集体土地的过程就是政府与农民不断博弈,不断妥协,不断退让的过程。最典型的例子就是各村的人土比(即一个行政村的人口与总耕地的比值)不断的增长。《温州市鹿城龙湾区征收土地补偿标准暂行规定》(温政发[1999]133号)是每征收一亩土地返回人土比乘以二十平方米的留地,人土比超过6,按6计算。按常理人土比应随人口自然增长而增长,但被征地农民被征地后不将户口农转非,政府也没有强制,所有的被征地村的人土比都在增长,一些征地多的村人土比更由自然状态的2左右增长到6以上。以至在二零零三年的《温州市市区征收农民集体所有土地管理办法》(温州市人民政府第69号令)中对此在政策上予以追认,确定一类地区征收每亩土地返回120平方米留地,即一九九九年土地征收制度人土比为6时返回的留地面积。然而这也带来了严重的后果,在一些还未大规模征地的地区,人土比还保持自然状态,按新办法要比老办法多返回一至二倍的留地。见图4.3

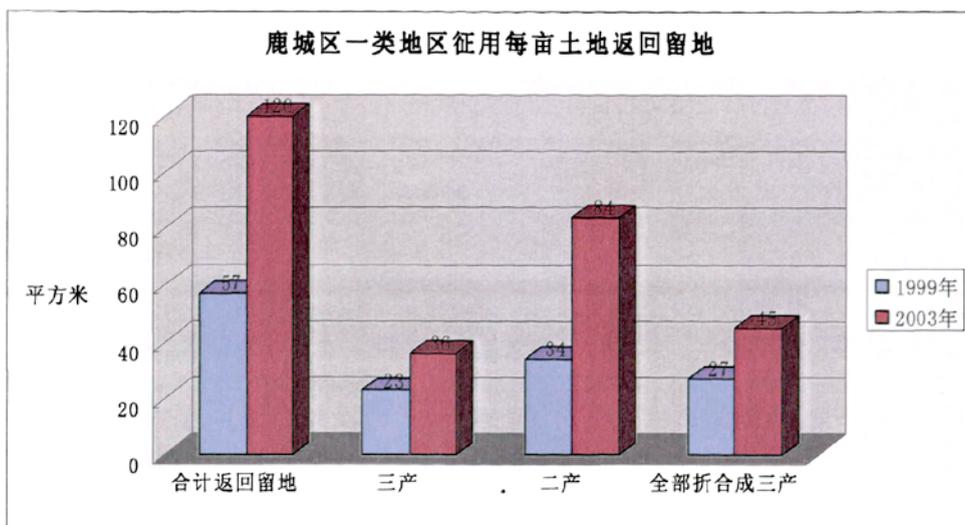


图 4.3 温州市历次征地办法征收每亩土地返回留地比较柱状图

注：

1999 即为《温州市鹿城龙湾区征收土地补偿标准暂行规定》（温政发[1999]133 号）

2003 即为《温州市市区征收农民集体所有土地管理办法》（温州市人民政府第 69 号令）

2008 年发布的新办法（温州市人民政府第 101 号令）的返回留地指标和老办法（温州市人民政府第 69 号令）的标准差不多，只是全部用三产指标返回，因此不在此处做比较。

### ③被征地农民基本生活保障制度的建立

2003 年颁布的《温州市市区征收农民集体所有土地管理办法》（温州市人民政府第 69 号令）中，在第三章征地补偿安置的第十八条提出“建立被征用土地农民基本生活保障制度、社会保险制度，具体办法另行制定。”2004 年 1 月，温州市被征地农民基本生活保障制度正式建立（温政发[2004]3 号文件、温政办发[2004]54 号文件）。2005 年 11 月，《温州市人民政府关于深化完善市区被征地农民社会保障工作的通知》（温政发[2005]63 号文件）出台，进一步完善了被征地农民社会保障工作。2008 年 6 月，市政府发布了新的《温州市市区征收农民集体所有土地管理办法》即温州市人民政府第 101 号令，并且将被征地农民基本生活保障制度作为单独的一个章节（第五章）写入了温州的征地文件，表明了被征地农民基本生活保障制度是温州征地制度中重要的组成部分。但是温州市政府实行的被征地农民社会保障制度即指被征地农民“年满 60 周岁开始享受基本生活保障待遇”，也就是说温州市政府实行的被征地农民社会保障工作仅仅覆盖了养老保险这一种社会保障形式。

## 第5章 温州市土地征收制度的弊端及原因分析

温州的土地征收制度经过多次的调整，土地征收补偿的标准逐步提高，并引入了留地政策和被征地农民基本生活保障制度，应该说温州的土地征收制度改革大幅度地提高了征地补偿并体现出对农地的养老保障功能的理解。但是温州现行的土地征收制度毕竟脱胎于带有浓厚计划经济色彩的中国土地征收制度，带有先天的局限性，虽然历经改良，但是受到农地制度先天制度安排不足的制约，仍然存在着种种弊端，远不能适应当前社会经济发展的要求，从而带来现实中的各种社会问题。

### 5.1 温州土地征收制度的弊端

#### 5.1.1 土地信访居高不下，引发社会动荡

温州因为经济较为发达，征地或因土地征收制度引发的利益冲突较为激烈，因此历年来的各种涉土信访量呈年年攀升之势。2001年至2004年温州事关土地管理的首次上访人数分别为91、841、1691、1757人，分别占该年总首次上访人数比例为3.4%、9.82%、14.85%、19.58%。上访件数分别为37、120、226、269，分别占该年总首次上访件数比例为4.96%、7.09%、10.87%、14.030%，两项数据并呈逐年上升的趋势。具体见图5.1，图5.2。

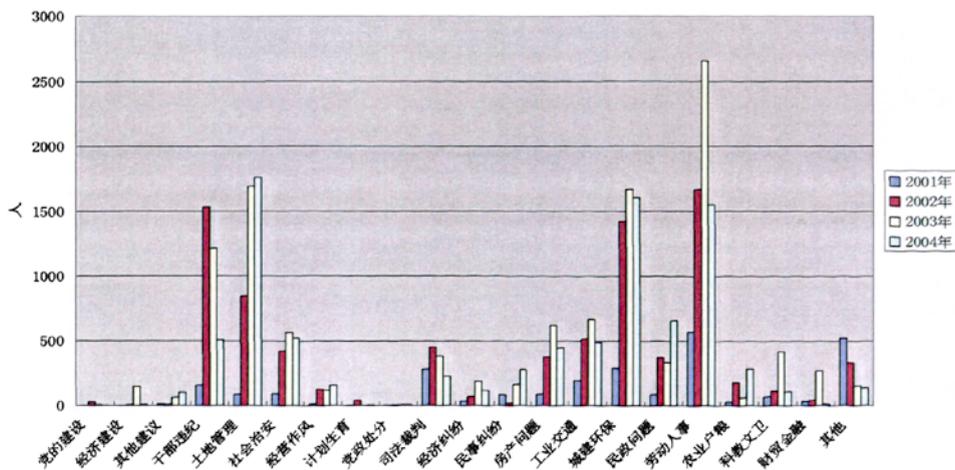


图 5.1 温州市历年首次上访人次图表

注：数据来源于温州市信访局 2005 年 7 月

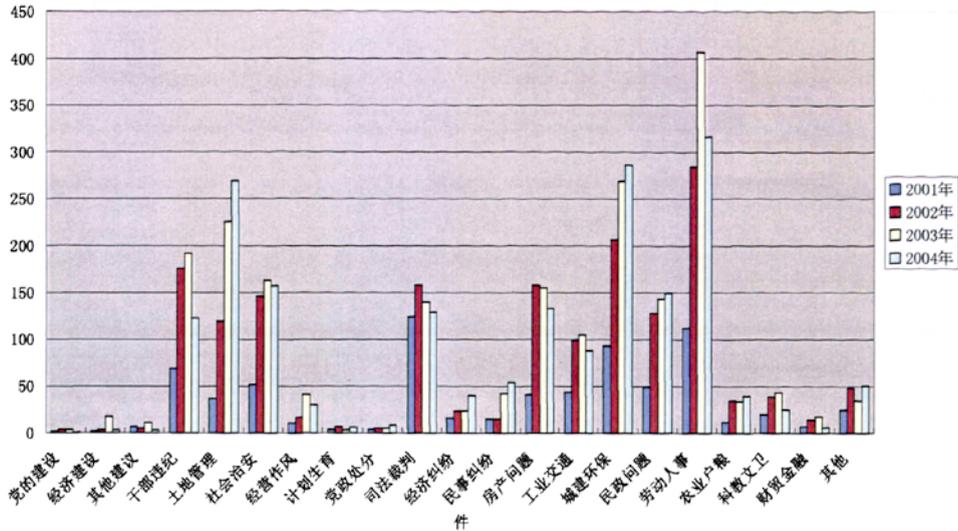


图 5.2 温州市历年首次上访件次图表

注：数据来源于温州市信访局 2005 年 7 月

由图 5.1，图 5.2 知，由土地管理引起的信访在 2001 年至 2003 年均均有较大的涨幅，2004 年涨幅趋缓，但仍有增长。因为土地征收不仅仅涉及个人利益，往往涉及集体利益，因此不少涉土信访是集体信访，并且如果处理不慎，很容易引发群体性事件而威胁到社会的稳定。大量的涉土信访涉及土地征收主要有：①政府非法征地，在村民不知情的情况下或协商未成的情况下破坏、占用耕地用于建设②被征地农民告村委会侵害其权益③政府征地后闲置不用，要求返还土地④因征地补偿政策变化，政策变化前被征地的农民要求追加补偿⑤举报企业或个人违法用地等等。特别值得一提的是被征地农民告村委会侵害其权益的信访现象。主要反映①村委几个人或是村长个人与用地单位勾结，低价征收农民土地作为经营性用地。②征地补偿费被村委会集体或个人挪用或侵吞等。这些问题在现实中确有发生。现在在温州的村委会主任选举中出现个人拿几十万甚至几百万出来竞选村长的现象，甚至还出现对竞争对手施行暴力致人死亡的恶性案例。其背后的经济利益链令人深思。这从一个侧面反映了当前村委会组织的巨大的经济权力和寻租空间。

### 5.1.2 征地补偿标准的行政指定，导致补偿不公的矛盾

纵观温州土地征收制度的更替，最主要的是征地补偿标准的变动。虽然每次征地补偿标准的变动都体现了现实土地价格发展的水平，但显然征地补偿标准的

变动总是滞后于土地价格的发展水平。因此现行征地制度中通过行政手段强制性制定和调整征地补偿标准的做法，很容易引起农民对征地补偿标准调整前后征地补偿不公的不满。特别在温州，因为经济发展迅速，土地价值提高很快，同一块地在征地补偿标准调整前后征地补偿可能相差甚远，从而导致被征地农民的强烈不满，极易引发信访和对征地的抵制情绪。在温州土地管理的现实中，有关“征地补偿政策变化前被征地的农民要求追加补偿”的信访就络绎不绝，同时因为补偿标准的不断提高，征地农民中较易产生“惜征”的思想，从而对征地工作有抵制情绪。而温州征地补偿制度中“留地”的制度安排，在现实中也具有多种弊端：①因为征地要返回留地，所以在征收需要的土地的同时还要额外的征收土地来做为“留地补偿”，人为地增加了土地的征收和耕地的占用。这和我们“十分珍惜、合理利用土地和切实保护耕地”的国策是相违背的。②留地一般被安排在本村范围内，并且大小不一，其多小散的趋向与城市规划根据规划的原则编制控制性详细规划安排用地的矛盾无法调和，严重制肘了城市规划的具体实施。③地方政府承诺被征地农民的征地返回留地受到土地资源和规划设计等多种因素的限制，其落实情况非常糟糕。这严重损害了政府的公信力，也是造成被征地农民信访和抵制征地的原因之一。

### 5.1.3 集体土地地下交易市场活跃，违法用地现象大量发生

温州的轻工业发达，劳动力密集型的中小企业众多，需要大量的生产用房和职工生活用房。由于当前国家垄断一级土地市场，所有建设用地需要使用集体农地的，必须由国家征收农转用并变为国有后出让给用地单位使用。但是整个土地的征收过程行政程序繁琐、周期长，所花费的时间成本和经济成本都很高，并且符合供地条件的门槛较高，温州一般的中小型企业往往无法企及这般的高门槛也无力承担如此高昂的用地成本。而无论在温州还是在全国范围，集体土地流转市场几乎是一片空白。大量的用地企业无法从正规的渠道获得土地，导致温州的集体土地地下市场交易活跃，违法用地现象大量发生。在利益驱动下，一些地方甚至出现大面积集体违法用地，相关部门进行管理时难度很大，甚至发生暴力抗法的现象。另一方面一些有背景和实力的企业和政府部门的寻租者结合起来，通过圈地来待价而沽，不仅使大量土地资源被闲置，而且造成国有建设用地二级市场价格的飙升，反过来推动违法用地现象的发生。另外温州现行征地制度虽然建立了被征地农民社会保障制度，但是这个制度仅仅覆盖了养老保险这一种社会保障形式，忽视了土地对农民就业的保障意义，即没有解决农民如果在60岁前把一次性的征地补偿消耗光了又找不到新的经济来源该如何保障其生存权的问题。因此农民在失业的情况下为保障自身生活来源就成为他们违法占用承包田建设房屋或

搭建棚屋出租或出售的动机了。在这种情况下，土地执法难甚至于遭遇暴力抗法的原因就显而易见了。

#### 5.1.4 大量征收耕地用于工业建设，造成土地资源的浪费

温州历年来耕地的征收，除一部分用于公共事业的用途外，有相当一部份是政府运用行政手段征收用来设立工业园区的。温州市的耕地保有量 2002 年为 161910 公顷，到 2006 年时降到了 157840 公顷，4 年间耕地减少了 4070 公顷。耕地净减少量 2002 年为 1670 公顷，2003 年达 2060 公顷，2003—2005 年国家开始土地市场治理整顿，耕地减少受到了一定的抑制，2004 年、2005 年耕地减少量分别为 270 公顷和 760 公顷。到 2006 年耕地净减少量又增加到 980 公顷。通过图 5.3 可以看到温州耕地的变化情况：

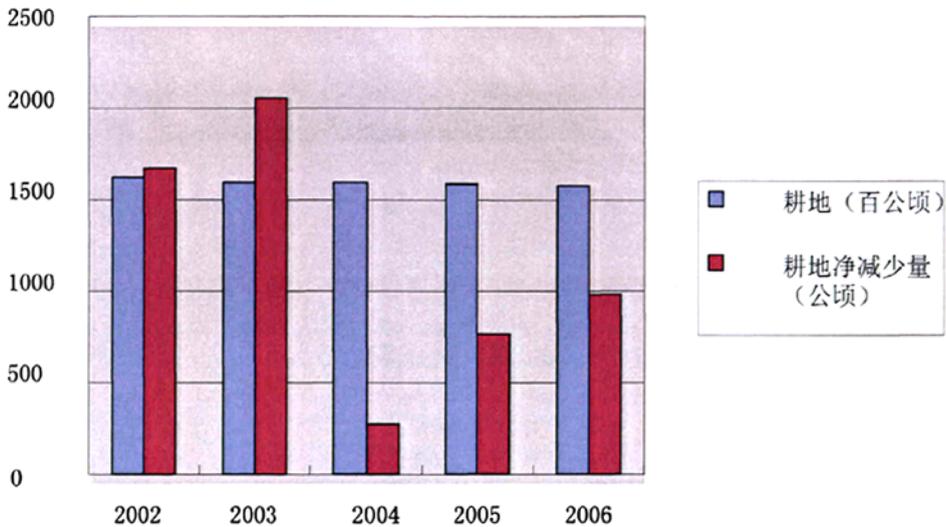


图 5.3 温州市历年耕地保有和耕地净减少量对比表

政府运用行政手段征收土地建设工业园区的做法在经济持续增长，工业用地供不应求的形势下其浪费土地资源的弊端尚不明显，但进入 2008 年以来，随着美国次贷危机的爆发，全球经济陷入低迷，温州乃至全中国的经济发展也受到了巨大的冲击。温州市中小企业协会会长周德文说，温州可能有 20% 的中小企业处于停工或半停工状况。这一数据曾为官方质疑，不过来自温州基层的一些人士反映，实际情况应高于这个数据。制鞋是温州最具有代表性的行业之一。温州工商部门的一位官员说，在他所管辖的区域，很多以制作鞋垫、鞋铁、鞋跟和鞋帮为主的企业，上半年主营业务下降了 30% 以上，有一部分做鞋铁的下降了 41%，部分鞋垫企业下降幅度达到 50%。部分企业已经倒闭，更多企业正从山腰往下滑。温州当地

企业界人士说：“温州经济是全国经济的风向标，它会先于全国经济起来，也会早于全国经济回落。”这也使得温州必须承受更多的痛苦。<sup>1</sup>在这种情况下，温州许多工业园区的建成厂房开始出现闲置，在建或未建的厂房出现投资不足停工和缓建，工业用地大量闲置的苗头已经出现。一旦经济形势在短期内不能好转，工业园区的土地资源浪费现象必将愈演愈烈。

## 5.2 原因分析

现行土地征收制度在温州凸现的弊端所引发的各种社会问题，有其深层次的制度层面的原因，以下对几个方面的原因进行分析。

### 5.2.1 农村土地集体产权制度存在缺陷

我国当前实行的是农地集体所有制，《中华人民共和国宪法》规定：“农村和城市郊区的土地，除由法律规定属于国家所有的以外，属于集体所有；宅基地和自留地、自留山，也属于集体所有。”《中华人民共和国土地管理法》规定：“农民集体所有的土地依法属于村农民集体所有的，由村集体经济组织或者村民委员会经营、管理已经分别属于村内两个以上农村集体经济组织的农民集体所有的，由村内各该农村集体经济组织或者村民小组经营、管理已经属于乡镇农民集体所有的，由乡镇农村集体经济组织经营、管理。”这表明农村土地归乡（镇）、村、组三级集体经济组织所有。在温州农村实际上几乎不存在所谓的集体经济组织，而只能由村委会代理行使土地的所有权。村委会实际上是农村基层群众性自治组织。《村民委员会组织法》规定：“村民委员会是村民自我管理、自我教育、自我服务的基层群众性自治组织，实行民主选举、民主决策、民主管理、民主监督。村民委员会办理本村的公共事务和公益事业，调解民间纠纷，协助维护社会治安，向人民政府反映村民的意见、要求和提出建议。”同时《村民委员会组织法》还规定：“村民委员会协助乡、民族乡、镇的人民政府开展工作”。村民委员会事实上与乡（镇）政府在财政和组织上的联系，使其实际上成了乡（镇）政府的延伸，而并未成为真正意义上的农村基层自治组织。与此同时，在目前的立法框架下，无论是国家的《土地管理法》还是地方的“征地办法”，都将村集体作为受补偿主体，在其受补偿后再向集体成员分配补偿。在这种情形下，农民和村委会就形成了委托—代理关系。由于委托人（农民）与代理人（如村委会甚至村委会主任个人）之间的利益目标选择常常发生冲突与错位，委托人在与征收土地单位、监管机关及代理人信息不对称的情况下，极易导致代理人的机会主义行为（或称为代理人

<sup>1</sup> 康怡 孙健芳，中小企业生死一线 温州急推“金融八条”，经济观察报 2008-08-25

的败德行为)。因此,认为基层组织能够当然地甚至天然地代表农民利益地假定是不成立的。<sup>1</sup>更严重的是,在目前的土地集体产权制度下,土地的真正主人-农民并没有成为土地的真正主人,农村土地的产权主体被虚置。村集体中的成员不能以个人身份享有和行使集体土地产权,对集体土地和其他财产不享有可分割的特定份额,农民作为集体成员拥有的权利只是名义上的。他们对集体土地的使用权、收益权和处分权受到严格限制,享受收益的权利也被限定,农民对土地所拥有的产权是残缺的。产权明晰是市场机制有效发挥作用的基本前提。现行的土地集体产权制度下,土地产权主体模糊,土地财产权界限不清,远远无法满足当前社会主义市场经济的发展要求。综上所述,农村土地集体产权制度的弊端在于①不利于土地真正的主人-农民行使其应有的权利,农民的权益得不到保障。②农民对“土地资本”产权主体的缺位不利于土地这种稀缺资源作为商品走向市场,从而实现土地资源的优化配置。③村委会等农村基层组织作为自治组织,无法天然地代表农民利益,在目前立法框架下,其作为农村土地集体所有权的代表,极易侵害农民权益,从而引发各种社会问题。④不利于制约地方政府为实现其政治经济利益而破坏、浪费土地资源的行为。⑤土地的农民集体所有制和国家所有构成了我国现行的二元土地所有制,这对于按照市场经济的内在要求打破二元土地所有制基础上的城乡建设用地双轨制,建立城乡接轨的统一的土地流转市场非常不利。

### 5.2.2 征地补偿标准行政性指定,无法体现土地的市场价值

我国的征地补偿标准都是在国家法规或地方性的土地征收制度中予以行政性指定。《中华人民共和国土地管理法》规定:“征收土地的,按照被征收土地的原用途给予补偿。征收耕地的补偿费用包括土地补偿费、安置补助费以及地上附着物和青苗的补偿费。征收耕地的土地补偿费,为该耕地被征收前三年平均年产值的六至十倍。征收耕地的安置补助费,按照需要安置的农业人口数计算。需要安置的农业人口数,按照被征收的耕地数量除以征地前被征收单位平均每人占有耕地的数量计算。每一个需要安置的农业人口的安置补助费标准,为该耕地被征收前三年平均年产值的四至六倍。但是,每公顷被征收耕地的安置补助费,最高不得超过被征收前三年平均年产值的十五倍。”可以看出我国现行土地征用补偿标准是根据土地原用途产值的若干倍来计算的,其来源于计划经济时代,在现今市场经济时代的条件下,按“产值倍数法”确定的征地补偿标准偏低,它已不能适应市场经济的发展。我国现行以农作物产量倍数计算的补偿费,必然受自然条件、市场因素的变化以及因种植农作物种类的不同而不同,同时这种补偿只是对

<sup>1</sup> 赵树凯:《村民与负担》, <http://www.drcnet.govern.cn>, 1999-12-10

集体和农民的一种不完全补偿，未包括因征用土地导致集体和农民的间接损失，从而导致补偿偏低。即使在经济发达地区如温州，采用了留地安置等政策大幅度提高了一次性的征地补偿，仍然不能正确反映土地的真实价值。同时留地政策本身存在的问题以及征地补偿标准行政性指定的滞后性都造成了很多社会问题。按照学者的研究，土地不仅是最基本的农业生产资料，而且对现阶段的中国农民来说，还是重要的保障机制，至少兼有就业和养老的双重保障功能。而我国目前的征地补偿一般为一次性的补偿，容易造成农民的“坐吃山空”，成为种田无地，工作无岗，保障无门的“三无游民”，严重影响社会的稳定。因此一些地方性的土地征收制度改进了补偿方式，引入了社会保障机制。如《温州市人民政府关于建立温州市市区被征地农民基本生活保障制度（试行）的通知》规定：“2004年1月1日起土地征用时，属劳动年龄段以上（60周岁及以上，下同）的被征地农民，按标准和要求一次性缴纳基本生活保障金后，次月起享受基本生活保障待遇；属于劳动年龄段内（16周岁至59周岁，下同）的被征地农民，按标准和要求一次性缴纳基本生活保障金后，年满60周岁开始享受基本生活保障待遇。”但温州实行的被征地农民基本生活保障制度仅仅体现了土地养老保障的功能，并未涵盖土地就业保障的功能。因此即使是温州这样经济发达的地区，征地补偿政策历经改革，但其通过行政性指定征地补偿标准的做法依然无法体现土地完整的价值，因此不能完全适应社会经济发展的水平而带来各种社会问题。

### 5.2.3 征地范围过宽，导致征地权被滥用

中国《宪法》规定：“国家为了公共利益的需要，可以依照法律规定对土地实行征收或者征用并给予补偿。”《土地管理法》则在规定：“国家为了公共利益的需要，可以依法对土地实行征收或者征用并给予补偿。”的同时，又规定：“任何单位和个人进行建设，需要使用土地的，必须依法申请使用国有土地。”，“前款所称依法申请使用的国有土地包括国家所有的土地和国家征收的原属于农民集体所有的土地。可见，在目前的立法框架下，虽然明确规定土地征用须以公共利益需要为目的，但相关法律不仅未对公共利益做出明确的界定，反而将征地范围从《宪法》规定的公共利益需要扩大为一切用地项目，这在世界各国是绝无仅有的。在实践中，不论是国家公益性建设项目，还是经营性项目（如工业厂房和房地产开发项目），从国家重点建设到个体企业用地，从国家、企业、单位到个人，不论何种投资主体搞建设，凡涉及占用集体土地的，一律动用国家征地权，远远超出了”为了公共利益“这个范畴。因此，按现行的制度设计，除了农民集体自己搞建设需要使用集体土地的，任何其他单位和个人搞建设需要使用集体土地的，都可以让政府动用强制性征地权帮助他们获得土地。由于工商业、房地产等城市经营性

用地所占征地比例较大，特别是经济较发达地区，这不仅导致大量耕地被征收，还有可能造成土地闲置等土地资源的浪费现象，同时产生的大量生活无保障的失地农民，因而产生各种社会问题。

#### 5.2.4 土地征收的法律配套体系不健全

国外及我国台湾、香港地区的土地征收之所以得到很好的执行，主要归因于有一系列完善可行的土地征收法律法规作保障。然而我国自建国以来除了《国务院关于国家建设征用土地办法》、《国家建设征用土地办法》和《国家建设征用土地条例》是直接针对土地征用而制定的法规外，直到现在我国仍然没有一部具体而完整的《土地征收法》来规范土地征收各权利主体的权利和义务，其法律法规仅以《土地管理法》所规定的为主，其他散见于各部门或各行政法规之中，且对征地的目的、程序、补偿以及征地纠纷的解决等等问题缺乏具体的规范，导致征地的随意性很大，补偿安置存在极大的后遗症，征地中引发的责任无人承担，农民利益受到侵害，从而引发各种社会问题。

## 第6章 现行土地征收制度改革的对策

现行的土地征收制度受到我国农地制度先天制度安排不足的制约，虽然历经改革仍然摆脱不了计划经济的影响，存在着种种问题，远不能适应社会主义市场经济发展的要求，从而带来现实中的各种社会问题。通过上文对温州土地征收制度改革实践的实例分析和对土地制度改革有关理论的深入探讨，显而易见对现行的土地征收制度进行市场化改革已是当务之急。

### 6.1 实行土地国有，赋予农民土地产权权能

改革现行的土地征收制度应当从农地制度这个源头改起，从产权制度入手，彻底排除各种阻碍土地征收制度市场化的因素。现行的农地农民集体所有制经过前文的分析和论述，显然存在以下几个缺陷：①农民对土地产权权能的残缺不利于土地真正的主人—农民行使其应有的权利，农民的权益得不到保障。②农民对“土地资本”产权主体的缺位不利于土地这种稀缺资源作为商品走向市场，从而实现土地资源的优化配置。③村委会等农村基层组织作为自治组织，无法天然地代表农民利益，在目前立法框架下，其作为农村土地集体所有权的代表，极易侵害农民权益，从而引发各种社会问题。④农民对土地产权主体的缺位不利于制约地方政府为实现其政治经济利益而破坏、浪费土地资源的行为。⑤土地的农民集体所有制和国家所有构成了我国现行的二元土地所有制，这对于按照市场经济的内在要求打破二元土地所有制基础上的城乡建设用地双轨制，建立城乡接轨的土地流转市场非常不利。⑥现行的二元土地所有制和建设用地在征地及供地上的双轨制在征地与供地之间设置了一个巨大的利益空间，为地方政府“以地生财”创造了条件，提供了激励，客观形成了“土地征占越多，政府利益越大，部门福利越大”的机制。因此，政府和相关部门具有强烈的“经营土地”的冲动。

纵观我国农地制度的发展史，可以发现国家采用农地农民集体所有制，一方面是出于路径依赖以及降低制度改革风险成本的考虑，另一方面也继承传统意识形态和国家强制力这两个特征，但是这种所有制导致了农民的土地产权残缺，农民权益屡受侵犯，在建立和完善市场经济体制的过程中，其内在缺陷不断凸现，从而带来现实中的各种社会问题，因此取消这种不合理的集体所有制是十分必要的。根据理论界对农地采取私有化还是国有化的争论的比较（前文已有论述），笔者认为农村土地国有化应该是一个比较理想的选择模式，并建议在农地国有化的基础上赋予农民（农户）土地长期（至少999年）的使用权、收益权、处置权等

产权权能，彻底取消村委会的土地所有权和经济职能，使其回归到基层自治组织的本质职能。上述建议的理由是：（1）由于事实上国家拥有对土地的终极所有权，所以土地国有化并不是一次真正意义上的土地革命或者“土改”，只是将农地所有权主体明确。同时，由于赋予农民农地长期的产权权能，农民的产权主体地位得以确立，拿走的是“集体所有”的虚名，得到的是实惠的权利，农民必将积极拥护。基于我国社会主义国家的现实体制，农地国有制将遇到较少的意识形态方面的阻力。（2）从法律角度看，土地所有权居于核心地位。但从国外土地权利的发展历程来看，使用权优于所有权是一个发展趋势，但是使用权优于所有权必须有一个前提条件，即这个所有权必须属于国家这个全面利益的代表。因此在农地国有化并赋予农民土地产权权能的基础上，淡化土地所有权，强化土地产权权能，有利于农民作为市场主体参与市场经济，调动农民自觉保护土地财产的积极性并且优化了土地这种稀缺资源的配置（3）土地所有权收归国有，赋予农民土地产权权能，取消村委会的土地所有权和经济职能，确立了农民的产权主体地位，彻底根除了产生委托—代理关系和村集体组织或个人寻租的土壤，从根本上保障了农民的权益。（4）实行农地国有制，取消农地集体所有制，有利于打破城乡二元土地制度及二元土地市场，将农地纳入现有的国有土地交易市场，形成统一的土地流转市场和土地市场价格，实现了农地资源的优化配置，同时为征地提供市场化的补偿机制并彻底消除政府“以地生财”的利益空间和“经营土地”的冲动。（5）部分西方发达国家如英国、新西兰、德国、以色列实行土地国有制度，在现代市场经济条件下实行土地国有制有现成的经验可供借鉴。

## 6.2 明确界定公共利益，规范和限制征地权的使用

将征地严格限定在公共利益范围内是各国和地区的普遍做法。中国《宪法》、《土地管理法》虽然明确规定土地征用须以公共利益需要为目的，但相关法律不仅未对公共利益做出明确的界定，反而将征地范围从《宪法》规定的公共利益需要扩大为一切用地项目。“公共利益”成为了职能部门和地方主要行政领导自由裁量的权力，从而大量的非公共利益用地也以“公益用地”的名义征用。这一方面导致国家征地权的滥用，使国家行政权力过多地干预了市场经济，干扰了土地资源的市场化配置，容易造成土地资源的破坏和浪费；另一方面为地方政府利用不完善的土地制度“以地生财”创造了条件，侵害了被征地农民的正当权益，并为政府或其他利益集团的寻租行为提供了土壤。

为了明确界定公共利益，笔者认为我国应采取世界上多数国家所采用的概括加列举式的立法模式，除了保留现有“公共利益”的原则性规定外，还应明确规

定“公共利益”的范围。在合理界定“公共利益用地”的前提下，要确保征地权只能为公共利益的需要而行使，其它非公益性用地，不能依靠征收农地，而应当主要依靠统一的土地流转市场来解决。我国“公共利益”应严格限定在以下几类：(1)军事用地；(2)国家政府机关及公益性事业研究单位用地；(3)能源、交通用地，如煤矿、道路、机场等；(4)公共施用地，如水、电、气等管道、站场用地；(5)国家重点工程用地，如三峡工程、储备粮库等；(6)公益及福利事业用地，如学校、医院、敬老院等；(7)水利、环境保护用地，如水库、防护林等；(8)其它公认或法院裁定的公共利益用地。此外，我国还应加强与“公共利益”有关的各项事业的立法，建立我国完整的公益事业法立法体系，具体规定各项公共事业中的那些建筑、设施可以适用土地征收。

同时我国还应建立和完善土地征收目的的合法性审查机制。对用地项目是否符合公益，除了政府官员的意见外，还要广泛征求有关专家和农民的意见，让他们享有参与权和发表自己意见的权利，建议在人大常委会下建立土地征收审查委员会，其成员可以包括土地行政部门、规划部门、律师、学者、农民代表等，并对征地事项组织听证会。在听证会上，土地征收审查委员会在综合各方的意见、证据以及自己的调查结果后，做出是否属于公共利益征收的裁定。由于听证程序在我国已不是一个新鲜的东西，将听证程序引入到土地征收目的的合法性审查过程中，既有利于加强土地征收过程的监督，让土地征收制度真正成为阳光下的制度，又有利于提高农民作为土地的产权主体的法律意识和维权意识。这种以客观形式所决定的公益，或许更符合民主宪政的要求。只有通过公益性审查的用地项目，才可以动用国家的强制征地权，保证了征地的合法性和土地产权主体的合法权益，真正体现我国是一个民主法制的社会主义市场经济国家。

### 6.3 征地补偿实行市场化标准，逐步完善失地农民社保体系

确定科学、合理的征地补偿标准，是进行征地制度改革的核心，也关系到以后征地工作的顺利开展。如何确定征地补偿标准有各种各样的理论和操作建议，但笔者认为最科学、最合理的征地补偿应该采用土地的市场价格进行补偿，这也是世界上先进的市场经济国家所普遍采用的补偿标准。国家征收农村土地，必须与购买城市建设用地一样，按照市场价格购买土地的产权权益。以土地的市场价格为依据确定征地补偿标准，体现了农民对土地的产权主体地位，体现了市场经济公平竞争的原则。学者指出，参照世界惯例，绝大多数国家也是以被征土地和相关资产的市场价格作为主要参考标准。因而，我国在未来的征地补偿标准测算中废除现行补偿测算标准，以土地市场价格作为测算标准应是大势所趋。在征地

补偿标准的确定时，不再去考虑被征地的实际产值，而主要考虑土地区位、区域经济情况、土地的供求关系等影响土地价格方面的因素。

农地不仅是最基本的农业生产资料，而且对现阶段的中国农民来说，还是重要的保障机制。据调查，目前大多数农民比较赞成长期获取补偿的方式，如纳入城镇社会保障体系、实行低保按月发放最低生活保障费等形式。因此征地补偿不应当仅仅局限于一次性发给货币的方式，而是将一部分征地补偿费直接转变为社会保障基金，用社会保障替代土地保障，把被征地农民直接纳入城镇社会保障体系，既保障被征地农村人口的合法权益，有效化解他们的生活风险，又促进小城镇建设，保持社会安定。笔者认为鉴于现阶段农地对中国农民来说至少有就业和养老的双重保障功能，因此被征地农民的社会保障至少应当覆盖失业保险和养老保险，并在我国经济实力不断增强，人们生活水平不断提高的背景下，逐步覆盖诸如医疗保险等其他保障领域，以不断完善我国的被征地农民社会保障体系。这也是加快我国城市化建设，实现城乡统筹发展，构建社会主义和谐社会的基本要求。

#### 6.4 健全和完善土地征收相关的法律配套体系

为适应土地征收制度改革的需要，我国应当健全和完善土地征收制度相关的法律配套体系。(1)目前，我国的土地法律确立的是土地城乡二元所有制，形成了土地二元市场。实行农村土地国有化后，就要修改土地法律，从法律上确立农村土地国有化。首先就必须修改《宪法》，规定城市和农村的土地都归属于国家所有，农民（农户）拥有其分配到的土地的长期（至少 999 年）产权权能。然后还要对《土地管理法》、《农村土地承包法》、《民法通则》、《村民委员会组织法》、《农业法》等相关法律进行修改，按照土地国家所有，土地产权农民长期拥有的原则，确定国家、土地管理部门、地方政府、农民对土地的权利，将村委会的职责与农地权益相分离，使其回归到基层农民自治组织的职能。(2)建议新设《土地交易法》，确定城乡一元土地市场的建立与运行，确立农民土地产权主体和市场主体地位；淡化土地的所有权，强化土地产权权能，实现土地产权商品化，土地产权配置市场化，促进土地产权的流转，实现土地资源与其他生产要素的优化组合；同时农地的利用与开发必须服从城市发展总体规划和土地利用总体规划，严格按照规划和土地用途管制进行交易和开发利用。(3)建议新设《土地征收法》来规范土地征收各权利主体的权利和义务，且对征地的目的、程序、补偿以及征地纠纷的解决等等问题进行具体的规范。①对征地目的的公益性实行概括加列举式的立法模式，除了“公共利益”的原则性规定外，还应明确规定“公共利益”的范围，并引入

裁定“公益性”的听证制度，以审查征地目的的合法性。②在合理界定“公共利益用地”的前提下，要确保征地权只能为公共利益的需要而行使，其它非公益性用地，不能依靠征收农地，而应当主要依靠统一的土地流转市场来解决。③土地征收程序应当体现三公（公平、公开、公正），土地征收程序的设计应当充分体现法律的公平正义精神，尽可能科学的体现公共利益与土地产权人和其他相关权利人的利益均衡保护观念，应当突出土地征收的透明度和公众监督机制。④确立土地市场价格的补偿机制，将一部分征地补偿费直接转变为社会保障基金，用社会保障替代土地保障，把被征地农民直接纳入城镇社会保障体系，并不断对这种保障体系加以完善。⑤完善对被征地农民的救济渠道。可以采用听证、仲裁、诉讼等多种方式解决征地中的各种纠纷，确保被征地农民的合法权益。除此之外，还要制定和完善其他相关的法律法规，解决土地征收制度改革与现有法律框架之间的矛盾，形成完善的法律配套体系，从法律上保障土地征收制度改革的顺利进行。

## 第7章 结论与展望

### 7.1 结论

随着我国经济的快速发展和城市化进程的加快,人地矛盾日趋激烈。发端于计划经济时代的现行土地制度弊端日益显现,集中地体现在我国的土地征收制度上。国家征地权使用失控、农民权益被严重侵害、农地无法正常流转、稀缺的土地资源被破坏浪费等等,严重地威胁着我国经济的可持续发展和中央统筹城乡发展、构建和谐社会的宏伟目标。因此我国的土地征收制度改革已势在必行。

现在我国土地征收制度改革的普遍做法是,通过各种方式提高征地补偿标准,并逐渐注意建立被征地农民的保障机制。然而笔者通过对温州征地制度沿革的研究分析,发现在温州这个经济较为发达的地区,1994年就开始通过留地补偿的方法大幅度提高了对农民的征地补偿,并在2004年建立了被征地农民的养老保障制度。但是在温州的征地实践中仍出现很多问题。这些问题包括征地补偿标准的不公、土地违法案件的大量发生、土地资源的严重浪费、农民和村集体组织关系恶化等等,尤其是因征地的原因产生的信访和群体性事件呈明显的上升趋势,极易导致社会的动荡,这与中央构建和谐社会的目标背道而驰。这些问题显然不是简单地通过提高补偿标准和给农民一点保障就能解决的。这些问题的产生有其深层次的制度层面的原因:①农村土地集体产权制度存在缺陷;②征地补偿标准行政性指定,无法体现土地的市场价值;③征地范围过宽,导致征地权被滥用;④土地征收的法律配套体系不健全等等。本研究通过分析温州土地征收制度改革的历程和存在的问题,认为我国在征地制度改革中需借鉴温州的改革经验和教训,清醒地认识到试图保持现状而仅仅通过调整和提高补偿标准来苟延残喘的土地征收改革模式已穷途末路。我们应当适应社会主义市场经济的发展要求,从农地制度这个源头改起,从产权制度入手,通过实行农地国有并赋予农民长期的土地产权,明确界定公共利益,征地补偿市场化,健全和完善土地征收相关法律配套体系等,从发展市场经济的角度彻底改革现行的土地征收制度。

### 7.2 展望

由于本人的知识、能力以及此次论文撰写所能投入的精力和时间都非常有限,同时由于现行征地制度在温州凸显的各种问题的第一手资料和数据收集的难度较大,只能更多地用定性的方法来研究。本人在文章的最后虽然给出了我国土地征收制度改革的对策,但只是一个大概的方向和做法,至于具体的实施细则和步骤

等还需今后讨论。我相信随着我国经济体制改革的进一步深化，我国的土地征收制度改革必将突破计划经济体制的禁锢，逐步适应社会主义市场经济的发展要求，有力地促进我国社会、政治、经济的可持续发展和构建和谐社会这一宏伟目标的实现。

## 致谢

本文是在导师何芳教授的精心指导下完成的。何老师对文章结构的建立、内容的确定，甚至用词都给予了多次耐心和细致的指导。何老师渊博的学识和严谨的治学态度深深地感染了我，使我受益匪浅。在此，再次感谢何教授在百忙之中拨冗对我进行的悉心指导，使我能够顺利完成论文。

在论文写作的过程中，也得到了温州市国土资源局、温州市信访局、统计局等有关部门领导和同志们的大力支持与无私帮助，为我查询资料、提供数据、指点迷津，在此一并表示感谢。

还要特别感谢我的家人和朋友们，在我全身心投入论文的写作时，在我背后任劳任怨、默默支持和鼓励，使我有足够的精力和信心一步步来完成论文。

最后，感谢同济大学经管学院 MPA 中心的全体教职员为我们 2005 届 MPA 学员创造了良好的学习环境，感谢所有鼓励我、支持我、帮助我完成学业的同志和朋友们，你们的友情我将永远铭记。

由于本人理论功底有限，时间仓促，因此，文中难免有不妥或牵强之处，请各位老师给予批评指正。

林刚

2008 年 10 月

## 参考文献

- 【1】 [美]平狄克, 鲁宾费尔德. 微观经济学, 中国人民大学出版社, 2001
- 【2】 [美]多恩布什, 费希尔, 斯塔兹. 宏观经济学, 中国人民大学出版社, 2001
- 【3】 [美]萨缪尔森, 诺德豪斯. 经济学(英文版第十六版). 北京: 机械工业出版社, 2003
- 【4】 廖小军, 中国失地农民研究, 北京, 社会科学文献出版社, 2005, P4
- 【5】 田毅、蒋明倬, 国土资源部执法监察局副局长常嘉兴: 土地管理突出问题是地方政府违法, 21世纪经济报道, 2003年9月1日
- 【6】 宋建军、石培华、肖金成, 土地市场治理整顿实情, 中国发展观察, 2005年3月号
- 【7】 史晋川、朱康对, 温州模式研究: 回顾和展望, 浙江社会科学, 2002年第3期
- 【8】 朱青, 中外土地征用制度比较与借鉴[J], 国土资源, 2000年1月号, P50
- 【9】 杨一介, 中国农地权基本问题, 北京, 中国海关出版社, 2003
- 【10】 赵阳, 共有和私有—中国农地产权制度的经济学分析, 北京, 生活·读书·新知三联书店, 2007
- 【11】 徐汉明, 中国农民土地持有产权制度研究, 北京, 社会科学文献出版社, 2004
- 【12】 王作安, 中国城市近郊失地农民生存问题研究, 北京, 经济科学出版社, 2007
- 【13】 吴亚卓, 当代中国农村土地制度变革研究, 西北农林科技大学博士学位论文, 2005年
- 【14】 刘永湘, 中国农村土地产权制度创新论, 四川大学博士学位论文, 2003年11月
- 【15】 史晋川、金祥荣、赵伟、罗卫东, 制度变迁与经济发展: 温州模式研究, 浙江大学出版社, 第29页
- 【16】 国家统计局, 有关年度中国统计年鉴, 中国统计出版社
- 【17】 曲福田, 西方农地法的特点及启示, 中国土地科学, 2004
- 【18】 陆劲松, 温州市土地征收政策述评, 温州市被征地农民问题政策研究, 分课题
- 【19】 张婉丽, 佟绍伟, 刘燕萍, 加快中国土地产权制度建设的建议, 中国土地科学, 2004
- 【20】 毛育刚, 中国农业演变之探索, 社会科学文献出版社, 2001年7月, P 47
- 【21】 梁慧星, 中国物权法研究, 法律出版社, 1998年6月, P709
- 【22】 王卫国, 中国土地权利研究, 中国政法大学出版社, 1997年5月, P 111。
- 【23】 张毅, 董万祥, 我国农地使用权流转13种形式的适用性, 经济研究, 1987年第12期
- 【24】 胡亦琴, 新土地革命: 浙江农村土地流转方式调查, 经济理论与经济管理, 2002年第2期
- 【25】 胡延松, 农村土地使用权转移方式的市场选择, 经济体制改革, 2002年第3期
- 【26】 陈健, 土地用益物权制度研究, 中国政法大学博士论文, 1999年3月
- 【27】 杨荣兰, 城市空间扩展的动力机制研究, 地域研究与开发, 2002年6月

- 【28】 杨小平, 勒住征地权滥用这匹野马, 中华工商时报, 2003年3月19日
- 【29】 Xinhao Wang, Sheng Yu , G.H. Huang. Land allocation based on integrated GIS-optimization modeling at a watershed level. *Landscape and Urban Planning* 66 (2004) 61-74
- 【30】 PETER S. BURTON. Land Use Externalities: Mechanism Design for the Allocation of Environmental Resources. *JOURNAL OF ENVIRONMENTAL ECONOMICS AND MANAGEMENT* 30, 174]185 1996
- 【31】 Robert K. Fleck. Population, Land, Economic Conditions, and the Allocation of New Deal Spending. *Explorations in Economic History* 38, 296-304 (2001)
- 【32】 Fabrizio Storti , Federico Rossetti, Francesco Salvini. Structural architecture and displacement accommodation mechanisms at the termination of the Priestley Fault, northern Victoria Land, Antarctica. *Tectonophysics* 341 (2001) 141-161
- 【33】 Zeynep K. Hansen and Gary D. Libecap. The allocation of property rights to land: US land policy and farm failure in the northern great plains. *Explorations in Economic History* 41 (2004) 103 - 129
- 【34】 Frank Duerden. Land allocation in comprehensive land claim agreements-the case of the Yukon land claim. *Applied Geography*, vol..4(1996)279-288,
- 【35】 Nancy McCarthy, Alain de Janvry, Elisabeth Sadoulet. Land allocation under dual individual-collective use in Mexico. *Journal of Development Economics* vol.56 (1998) 239-264

## 个人简历 在读期间发表的学术论文与研究成果

### 个人简历:

1993年9月—1997年7月	杭州商学院经济信息管理专业学习;
1997年8月—2003年7月	交通银行温州分行工作;
2003年8月—至今	温州市国土资源局鹿城分局工作;

已发表论文: 无

.....

待发表论文: 无

.....

研究报告: 无

作者：[林刚](#)  
学位授予单位：[同济大学经济与管理学院](#)

## 相似文献(10条)

### 1. 学位论文 [连昌松](#) [现行土地征收制度的缺陷与立法完善](#) 2005

随着我国城市化进程的加快,大量农村土地被征收,出现了大批失地农民。由于现行土地征收制度的缺陷及立法的不完善,当前的城市化建设,是以牺牲农民利益为代价而推进的,这最终将给农民和国家带来沉重的灾难。征地制度的改革已成为社会关注的热点问题。本文从我国的国情出发,试图在界定土地征收内涵的基础上,通过借鉴国外成功经验,梳理我国土地征收制度的发展,检视其缺陷,探讨缺陷形成的深层次原因,希望能在理念重塑和制度构建上完善我国的土地征收立法,以期能抛砖引玉,为已经启动的改革作出微薄贡献。

除序言、结论外,本文包括五个部分:

第一部分是土地征收之规范分析,对征收、土地征收的内涵进行了界定,创造性地提出应赋予土地征收行为新的内涵:公法性、民事性兼有的复合性质的法律行为,要重视其私法内涵,重视征收中的私权保护。

第二部分对国外土地征收制度进行了考察。从土地征收的目的、征收权的行使主体、征收补偿的原则、土地征收程序等几个方面分别介绍了国外的成熟经验,并总结了对我国制度重构的启示。

第三部分回顾了我国土地征收制度的历史沿革,归纳了两点启示。

第四部分从实证的角度阐述了我国现行土地征收制度的缺陷,剖析了造成其制度落空的原因,为制度完善指明了方向。

第五部分是本文的核心部分,提出了土地征收制度立法完善应有的理念,对农民给予特殊照顾和对私权给予重点保护贯穿其中,在此基础上对土地征收制度的立法完善设计若干对策。

### 2. 学位论文 [陈军](#) [城市化进程中我国征地制度研究](#) 2006

征地是国家为了公共目的需要而强制取得其他民事主体土地并予以补偿的行政行为。在我国城市化进程中,主要反映为国家为了公共利益的需要将农村集体土地转为国有土地的行政行为。近年来,我国城市化进程不断加快,城市建设对增量土地的需求量越来越大,地方政府往往从本地经济发展的利益需要出发,大量征收土地。由于我国现行的征地制度起源于计划经济时期,虽然随着时代的变迁几经修改,但直到现在,仍然保持了大量计划经济时期的传统做法。征地过程中行政干预行为多,市场化程度低且行为不规范,征地制度设计与市场经济体制相脱轨,失地农民上访、群访活动逐年上升,给国家经济建设带来了极大的负面影响,一些地区甚至出现了因征地矛盾激化而引发的阻工现象,直接影响到城市化建设进程。随着市场经济的发展,征地成本不断上升,诱发征地制度创新的内生变量不断增强。在这种背景下,有必要对我国的土地征收制度进行改革与创新,以期为国家顺利征地扫除障碍,保障失地农民的合法权益,维护社会稳定,推动经济发展与城市化进程。

本文绪论部分分析了全文的研究背景,论述了国内外关于土地征收问题的研究现状,阐述了本文的研究目的、研究方法与研究意义,简要介绍了本文的体例结构。

第一章介绍了有关土地征收制度的相关理论,包括土地制度理论、产权理论、制度及制度创新理论等等,为本文研究提供了相关的理论分析基础。

第二章介绍了我国的土地征收制度及历史变迁,分析了当前我国土地征收制度存在的主要缺陷:如土地征收脱离公益性原则;集体土地产权关系模糊不清;土地开发过程中收益分配公平性不够;制度性寻租现象广泛存在;土地补偿标准过低,部分失地农民生活得不到保障;征地为不规范,政府公共治理理念不强等等,并剖析了产生问题的制度性根源。

第三章简要介绍了美国、法国等国家各具特色的土地征收制度,借鉴了其土地征收制度设计与具体做法中比较合理的因素与成分,总结了国外征地制度对我国的一些启示。

第四章针对我国征集中普遍存在的制度性问题,提出了进行制度创新的相关的政策建议。如科学界定征地原则;创新产权机制;确立公平的分配制度;完善失地农民保障机制;提高公共治理水平、强化制度建设等等。

第五章对全文进行了回顾与总结,归纳出本文的主要政策建议与主张。

### 3. 会议论文 [张林,王宏利](#) [城市化下的农村土地征收补偿制度的法律问题思考与展望](#) 2007

第一部分介绍和论述农村土地集体所有的形式与法律性质,所有权行使的主体与所有权形式的关系;土地承包经营权的主体、法律性质与地位,与所有权形式和所有权行使主体的关系,以及在土地征收下的权利限制。第二部分分析目前的农村土地征收制度现状,主要从所有权形式、使用权人、土地性质与用途的转化来分析该制度的法律性质。第三部分浅谈对农村土地征收制度的认识与思考,从补偿主体模糊、补偿标准不合理及欠缺法律制度保障方面进行论述。第四部分提出对现行农村土地征收制度改造的方向性建议,一是建立完善的法律保障制度,二是制定合理的补偿标准,最后提出构建农村土地出让制度的初步设想,希望藉此来解决城市化与农村发展的矛盾。

### 4. 学位论文 [孙守相](#) [城乡结合部失地农民权益保障问题研究——以济宁市为例](#) 2007

随着我国城市化的加速推进,在城乡结合部一大批农村集体土地被征收,从而产生了大量的失地农民。他们作为一个整体难以融入城市文明,难以享受到城市扩张带来的利益。他们的许多权益由于现行土地征收制度存在缺陷,而受到侵犯、损害和流失。

失地农民成为所有农民中的最弱势群体,保护好失地农民的权益对农业和农村的可持续发展至关重要。作为地方政府,存在着与失地农民争利,损害失地农民权益的一面,另一方面,更有着承担保护失地农民权益,促进农业和农村持续健康发展的职责。

本研究以山东省济宁市的实际情况和做法为实例,通过座谈、走访、问卷调查,采用定量与定性分析法,对城乡结合部失地农民权益保护问题进行了实证研究。结果表明:城乡结合部由于其位置的原因在城市化进程中,成为最易产生大规模失地农民的地域。政府为追求地方经济发展和自身的政绩以牺牲农民利益为代价,产生一系列不良的社会后果。征地过程中各级政府起着主导作用,农民公平参与的权益以及对土地的经营自主权受到侵害。土地补偿费虽然符合当前国家政策法规的要求,但是由于没有体现土地随着社会发展其自身价值的变化过程以及农业生产的波动性和不确定性,农民在失地过程中的土地财产收益权也受到一定侵害。而且有些地方的征地补偿款在分配中还存在一定的不透明和挪用、截留现象,农民的财产分配权益受到侵害。由于政府对失地农民在非农就业方面的帮助、扶持力度不够,加上在建立相应社会保障制度方面的缺乏,农民的生活保障权益和长远发展权益也深受影响。失地农民上述各项权益的流失已引起其一定程度的认知,造成征地过程中的一些冲突,影响到社会的稳定与和谐。

接着本文从失地农民失地后的生活现状及其权益流失的具体内容入手,分析了失地农民权益流失的深层原因。即在我国城乡二元经济结构背景下,农村土地制度,包括农村土地产权制度和农村土地征收制度,二者存在的缺陷是失地农民权益流失的总根源;而现有对失地农民权益补偿制度,包括经济补偿制度、就业制度、社会保障制度等都存在缺陷,使失地农民在其权益受损时却又得不到公正、合理的补偿;除此之外,失地农民权益的保护机制中却又存在着政府角色错位、农民利益代表机制缺位以及农民利益团体缺失等问题,使失地农民在权益受到侵害时无法寻求有效的保护。因此,失地农民权益受损成为必然。

要保障失地农民权益,必须对现有致失地农民权益流失的各项制度的缺陷进行完善。首先,对现有土地制度进行完善。一是完善农村土地产权制度,通过立法限制政府行为,明确界定农村土地产权主体,并在集体所有者和农民土地使用者间合理分配各项权益;二是完善农村土地征收制度,其核心是导入市场机制进行征地、对公共利益进行明确界定、提高征地补偿标准、严格征地程序等。其次,对现有失地农民的权益补偿机制进行完善,应建立合理的经济补偿和利益分配机制,以政府为主导的就业机制和社会保障机制。再次,对失地农民权益的保护机制进行完善,政府应当正确定位,设立农民利益团体以增强农民的博弈能力。

### 5. 学位论文 [何军](#) [土地征收补偿法律制度研究](#) 2006

随着经济发展和城市化进程的加快,越来越多的农用地需要通过征收转变为建设用地。但是随着市场经济的建立和逐步完善,现有征地制度的不适应性日益显现,由于我国的土地征收制度产生于计划经济时期,在目前许多条件发生了变化的情况下,征地制度仍基本保持了原有的做法,使得土地征收矛盾诸多,其中以征地补偿问题尤为突出,目前政府征地和对失地农民补偿安置办法存在诸多问题,如征地范围乱、征地补偿乱、征地费用分配乱、

失地农民安置难等等，造成被耕地的严重浪费，农民生活的无从保障，成为影响社会稳定的重要问题。为加快经济的发展，促进经济的振兴，保障经济建设用地，建立健全现行征地制度是当务之急。同时，能否对被征地农民合理补偿和妥善安置，关系到农业增效、农民增收、农村稳定等重大社会问题，直接影响城市化进程的发展。因此，研究征地问题、寻求公正补偿显得非常迫切。本文试图通过对我国土地征收补偿问题进行系统而深入的研究，探索一种公平的征地补偿标准、合理的征地补偿方式、正当的征地补偿程序以及有效的救济途径，以期寻求一条适合我国社会主义经济发展要求的土地征收补偿办法，为我国土地征收补偿改革提供一些建议。

全文共分六个部分。第一部分首先通过对土地征用和土地征收的比较，引出土地征收的重要问题——土地征收补偿。第二部分通过对土地征收补偿的概念、法律特征、性质以及构成要件的界定来对其进行法理分析。第三部分运用民法中的私权保护与权利社会化理论、行政法中的行政补偿理论和经济法中的市场失灵与政府管制理论对土地征收补偿的理论基础进行论证。第四部分阐述美国、英国、加拿大、日本、台湾、香港等典型国家(地区)的土地征收补偿立法实践及对我国土地征收补偿的借鉴作用。第五部分分别指出我国土地征收补偿的原则、范围、标准、方式、程序及救济的不足之处并提出相应的完善对策。第六部分结语对本文研究的土地征收补偿问题进行总结。

本文通过对理论和实践的论证，希望在我国土地征收补偿的实际操作过程中能界定明确的补偿原则、扩大补偿范围、提高补偿标准、丰富补偿方式、提供完善的救济程序，以达到既维护被征地农民的合法权益，又保障国家公益建设项目顺利实施的目的，为促进我国的经济建设，提高人民的生活水平，为建立和谐社会而贡献微薄之力。

## 6. 学位论文 [安辉 我国土地征收制度研究——兼论被征地农民的财产权保护](#) 2008

自古以来,土地就是人类赖以生存的基础和最为宝贵的资源。征收是现代国家以非市场的方式取得非公有财产的强制性途径,这一途径是市场体制的一个例外,通常出于重大的公共利益目的偶尔为之。土地征收是国家为了公共目的而强制取得非国有土地并给予补偿的一种行为,是国家的强制购买。改革开放30年来,随着我国市场经济的发展和城市化进程步伐的加快,对土地的需求量激增,土地资源的稀缺性和不可替代性对于土地资源的无弹性需求之间的矛盾,决定了以公共利益需求为法理基础的土地征收制度确有其存在的合理性和必要性。而我国土地征收制度形成于计划经济时代,从建国后沿用至今,尽管其间在征地补偿标准方面作了一些调整,但是没有从根本上触动土地征收制度本身,这与我国市场经济体制的改革进程不适应。

本文从土地征收的法理分析入手,以我国土地征收制度的缺陷为视角,对现行土地征收制度存在的缺陷进行剖析和归纳,并通过对国内外土地征收制度的比较,借鉴国外经验,提出限制征收权的范围,加强我国土地征收中的私权保护的提议,以期寻求新的适用市场经济要求的土地征收制度的架构,实现对公民土地权益的保障,促进我国经济社会的协调、可持续发展。具体而言,全文共分为四个部分:

第一部分,土地征收法律制度的基本概念和基本理论,主要从三个方面予以介绍:首先,明确土地征收的涵义及其特征。正确把握和区分征收、行政征收、公益征收以及土地征收等概念是研究征地法律制度的首要任务。土地征收的法律特征,体现在征收主体、方式、目的等方面,认识它们便于从宏观上了解该制度的设计。其次,理清土地征收的理论基础。本部分在众说纷纭的理论中,重点介绍了两种颇具代表性的理论,即:国家主权学说和财产权社会学说。大体而言,公共利益的目的、法定的权限以及合理的补偿构成了支撑土地征收制度的三大合理性基础。最后,针对公共利益这一土地征收的持续性热点展开研究分析,一方面纵向地概括了公共利益的演变及趋势,另一方面又横向地分析了既有理论的不同思想,从而就公共利益的内涵、基本要素和立法界定问题做出总结。

第二部分,土地征收法律制度的比较研究。本部分重点介绍了美国、法国、德国、加拿大、日本以及我国港台地区的土地征收法律制度。文中总体概括了上述各主要国家及地区的征地法律实践,同时亦分别提炼了其中的特色规定和模式,继而在比较分析的基础上,总结出现行的国际普遍做法和发展趋势,为我国土地征收法律制度的改革与完善提供了参考和借鉴。

第三部分,我国现行土地征收制度中存在的问题及原因分析。对我国土地征收制度的研究,本文大致依循“问题-成因-对策”的思路展开。本部分首先列举了我国当前征地实践的主要问题,可以概括为以下几点:土地征收权滥用现象严重;征收补偿极不合理、安置不充分;土地征收程序不规范等。随之,文章对上述问题的产生原因展开进一步的剖析,归纳出几个方面的原因:城乡分割二元经济结构下的土地制度;我国现行土地征收制度的立法缺失;行政服务理念欠缺及自身利益需求;土地所有权主体的虚位等。

第四部分,我国土地征收中农民财产权保护制度的完善。本部分围绕着保障被征地农民权益这一核心,从产权清晰与所有权平等保护原则的视角对我国土地征收制度的改革和完善提出针对性的思考和设想。文章着眼于土地征收的目的、补偿性和程序性三大要点,分别就我国征地制度中公共利益的法律界定、征地补偿制度的变革与完善、征收法律程序的健全和规范提出创造性的意见和建议。

## 7. 期刊论文 [田春雷 论我国土地征收制度的完善——法制与社会](#)2008,“(12)

随着我国经济建设的发展和城市化进程的加快,对农村集体土地征用的规模越来越大,但由于我国还未能建立起对失地农民完善的保障措施,征地过程中出现了大量侵害农民利益的现象,使得被征地农民和地方政府之间产生了许多矛盾,带来不少社会隐患,要解决这些问题,就必须通过对当前土地征用过程中存在的问题和原因分析,进而完善我国土地征收制度。

## 8. 学位论文 [许海炜 论土地征收制度](#) 2007

随着我国城市化进程的加快,大量农村土地被征收,出现了大批失地农民。由于现行土地征收制度的缺陷及立法的不完善,当前的城市化建设,是以牺牲农民利益为代价而推进的,这最终将给农民和国家带来沉重的灾难。征地制度的改革已成为社会关注的热点问题。本文从我国的国情出发,试图在界定土地征收内涵的基础上,通过借鉴国外成功经验,梳理我国土地征收制度的发展,检视其缺陷,探讨缺陷形成的深层次原因,希望能在理念重塑和制度构建上完善我国的土地征收立法,以期抛砖引玉,为已经启动的改革作出微薄贡献。

本文正文包括五个部分:

第一部分是土地征收之规范分析,对征收、土地征收的内涵进行了界定,创造性地提出应赋予土地征收行为新的内涵:公益性、民事性兼有的复合性质的法律行为,要重视其私法内涵,重视征收中的私权保护。

第二部分对国外土地征收制度进行了考察。从土地征收的目的、征收权的行使主体、征收补偿的原则、土地征收程序等几个方面分别介绍了国外的成熟经验,并总结了对我国制度重构的启示。

第三部分回顾了我国土地征收制度的历史沿革,归纳了两点启示。

第四部分从实证的角度阐述了我国现行土地征收制度的缺陷,剖析了造成其制度落空的原因,为制度完善指明了方向。

第五部分是本文的核心部分,提出了土地征收制度立法完善应有的理念,对农民给予特殊照顾和对私权给予重点保护贯穿其中,在此基础上对土地征收制度的立法完善设计若干对策。

## 9. 学位论文 [蒋毅 土地征收、制度变迁和政府角色相关研究——不对称谈判能力下的博弈格局](#) 2007

多年来,我国土地征收制度的实施,保障了国家经济建设的发展,加快了工业化和城市化进程,城市建设取得了巨大成就。但是由于经济体制的转轨,原来在计划经济体制下逐渐形成的土地征收制度越来越难以适应新的形势,土地征收成为我国经济社会发展中一个重大的理论与实践问题。大量的农村集体所有制土地被征收,由于现行的土地征收制度存在缺陷,农民的权益在征地活动中不断受到侵害,一系列的社会问题也由此而产生,严重影响了中国社会的稳定。土地征收问题已经成为目前中国各级政府和人民共同关注的焦点问题。本文在仔细的文献调研和充分的实地调研基础上,以制度变迁理论的视角系统地分析研究了城市化进程中存在的土地征收制度的困境,指出我国土地征收问题的根本起因是政府主导型变迁,形成于计划经济时代的中国土地征收制度、中国农村土地制度与社会主义市场经济体制格格不入。现阶段我国的土地征收问题主要表现在征地范围、征地补偿、征地程序和被征地农民生活保障等几个方面。

鉴于土地征收制度在今后相当长一段时期都将是一项牵涉甚广的公共政策,本文力图借助产权经济学和新制度主义经济学的分析工具,结合规范研究和实证研究,在我国土地征收制度及其农地产权制度进行系统的梳理后,通过建立博弈分析模型进一步分析征地过程中的三方博弈格局,运用定量工具对土地征收的市场增值分配进行分析,证明了被征地农民、村集体组织、地方政府在土地征收中的不同影响力来说明本文所谓的“不对称谈判能力下的博弈格局”,对中国现行土地征收制度中的公共利益问题以及政府(主要是地方政府)、农户和集体之间的利益分配和发生机制进行深入系统的分析,以解释不同主体的典型行为与现有制度约束之间的内在联系,着重论述了政府的政策偏好和角色再定位问题。最后通过反思我国土地征收制度的变迁、国内各地近几年的征地改革实践的总结,并结合笔者在贵阳市乌当区所进行的征地补偿安置方案研究的经验,提出了解决中国土地征收问题的策略,给出了一套分阶段、从易到难的渐进改革方案。

## 10. 学位论文 [徐磊 城市化进程中失地农民权益保障问题研究](#) 2008

城市化和工业化是一个国家发展的必经之路,伴随着城市化和工业化进程的推进,越来越多的农民失去了他们赖以生存的土地,成为了新一群的弱

弱势群体。据调查，目前全国失地农民总数估计在4000万到5000万人左右，也就是说，目前每20个农民中就有一个是失地农民，如此巨大的数字不得不让人深思。

农民没有了土地，意味着他们失去了最基本的生活保障，即将走向贫困，农民失去土地后的生活状况如何、是不是成为了“种田无地，就业无岗，低保无份”的三无农民、他们的权益如何维护、他们会不会和资本主义国家通过“圈地运动”驱赶农民来获得廉价劳动力一样而成为各地工厂的廉价劳动力呢?这一系列的问题需要我们去探讨。目前，农村土地纠纷已经取代税费争议而成为了目前农民维权抗争活动的焦点，是当前影响农村社会稳定和发展的首要问题。

正如伟大领袖毛泽东指出的：“谁赢得农民，谁就会赢得中国；谁解决了土地问题，谁就能赢得农民。”农民失地问题，不仅是“三农”问题，它与城镇失业职工的再就业问题一样，事关改革、发展、稳定大局；事关城市化、工业化能否顺利推进；事关十七大提出的促进社会和谐，夺取全面建设小康社会新胜利的目标能否如期实现。

本文着重在城市化进程加快的背景下对失地农民分析，通过刘易斯模型提出城市化理论，试图对解决失地农民问题提出了一些对策。从失地农民失地后的生活现状及其权益流失的具体内容入手，分析了失地农民权益流失的深层原因。即在我国城乡二元经济结构背景下，农村土地制度，包括农村土地产权制度和农村土地征收制度，二者存在的缺陷是失地农民权益流失的根源；而现有对失地农民权益补偿制度，包括经济补偿制度、就业制度、社会保障制度等都存在缺陷，使失地农民在其权益受损时却又得不到公正、合理的补偿；

此外，复杂多变的政府行为对失地农民权益存在着极大的影响。借鉴国外学者的研究经验以及笔者的实际调研资料，提出了政府应该角色回归。政府不能自做直接土地需求者，应该科学制定土地征用规划并保证其落实。不能自做市场主体参与土地市场交易，积极培育发展健全的土地市场。不能靠动用行政权力垄断土地市场，应该充分发挥土地价格、税费的杠杆作用。不能既当“运动员”又当“裁判员”，应该建立健全土地纠纷仲裁机制。提出政府应该做好宏观管理者，并完善其他相关的听证、公告、监督程序，同时政府要建立政府主导的失地农民权益保障体系。

本文链接：[http://d.g.wanfangdata.com.cn/Thesis\\_Y1450300.aspx](http://d.g.wanfangdata.com.cn/Thesis_Y1450300.aspx)

授权使用：温州大学图书馆(wzdxstg)，授权号：758b663e-05cb-44de-8456-9d9f00a645f0，下载时间：2010年6月

24日